

Dictamen: **200/14**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **14.05.14**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 14 de mayo de 2014, emitido ante la consulta formulada por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por C.M.R.M. (en adelante “*la reclamante*”), sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída sufrida en la avenida del Cardenal Herrera Oria.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 13 de febrero de 2012, se presentó en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano del distrito de Salamanca, escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de la reclamante en relación con los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída sufrida el 20 de octubre de 2011, a la altura del nº 59 de la avenida Herrera Oria, tras resbalar con la pintura de un paso de peatones.

En su escrito manifestaba que a consecuencia de la caída, sufrió una fractura de columna vertebral, a la altura de L1, por la que permaneció cinco días ingresada en el Hospital A de Majadahonda, requiriendo rehabilitación y utilización de corsé durante seis meses.

En escrito posterior, añadió además que el accidente le ocasionó diversos daños (inmovilización en cama durante tres meses, cambio al domicilio de sus padres, rotura de una muela y diversas secuelas), por lo que solicitaba una indemnización económica por importe que inicialmente no determinaba, si bien, en escrito de contestación a requerimiento posterior determinó en dieciocho mil euros (18.000 €).

A su reclamación acompañaba diversa documentación médica.

**SEGUNDO.-** En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo ha puesto de manifiesto los siguientes hechos:

Según el escrito de reclamación, la reclamante sufrió una caída el 20 de octubre de 2011 al cruzar y resbalar en el paso de peatones ubicado a la altura del nº 59 de la calle Herrera Oria, y que atribuía al tipo de pintura utilizado en el mismo.

El día del accidente que se señala requirió asistencia sanitaria que se dispensó en el centro B de Capitán Haya, y posteriormente fue derivada al Hospital A de Majadahonda, donde fue diagnosticada de fractura de columna vertebral, sin lesión de médula espinal, a la altura de L1. Se prescribió tratamiento conservador con corsé, y fue dada de alta hospitalaria el 25 de octubre de 2011.

A la fecha de presentación de su reclamación se encontraba en situación de baja laboral y bajo tratamiento rehabilitador.

**TERCERO.-** A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los

Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante, RPRP).

Se ha practicado requerimiento, notificado el 13 de marzo de 2012, a fin de aportar justificantes acreditativos de la realidad y certeza del accidente y de su relación con la obra o servicio público, así como de la intervención de otros servicios no municipales; declaración en la que manifestase no haber sido indemnizada, ni serlo en el futuro, por los mismos hechos; descripción de los daños ocasionados, y estimación de la cuantía de los mismos.

Dicho requerimiento fue cumplimentado por la reclamante mediante escrito presentado el 26 de marzo de 2012, en el que se reitera en la narración de los hechos y acompaña diversa documentación médica.

Se ha recabado informe de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil, emitido con fecha 3 de agosto de 2012, en el que ponía de manifiesto no tener constancia de ninguna atención a la reclamante el día 20 de octubre de 2011.

Igualmente, se ha recabado el informe del Departamento de Ordenación y Señalización Fija, de fecha 2 de octubre de 2012, en el que se expresaba que consta inventariada una señalización horizontal en la avenida Cardenal Herrera Oria, nº 59, la cual fue repintada con fecha 12 de noviembre de 2010.

Igualmente señalaba que:

*“(…) En cuanto a las consideraciones sobre la pintura aplicada en el paso de peatones mencionado, se informa que, para la seguridad vial el comportamiento que se exige a una marca vial es su calidad, visibilidad diurna y nocturna (factor de luminancia), durabilidad y resistencia al deslizamiento. Existe una normativa europea que establece las características mínimas que deben poseer las marcas viales desde el punto de vista del usuario. En cumplimiento con esta normativa*

*europea, que establece las características mínimas que deben poseer las marcas viales desde el punto de vista del usuario, se recoge como Anexo en los pliegos de prescripciones técnicas de los contratos de señalización fija, las especificaciones técnicas que a este respecto se exigen. De acuerdo con dicho Anexo, la resistencia al deslizamiento de la marca vial no deberá ser inferior a 45 unidades SRT, determinándose según norma UNE EN 1436. La verificación de este requerimiento se lleva a cabo por las propias empresas adjudicatarias de los contratos de señalización.*

- *Según el art. 3, apartado 1.2, del Pliego de Condiciones Técnicas del Contrato de Señalización para el Término Municipal de Madrid, "Durante la prestación del servicio de conservación preventiva y con el fin de garantizar unos niveles óptimos de seguridad vial, el Adjudicatario de Zona cuidará especialmente de garantizar la realización de los siguientes trabajos: (...)*

- *El mantenimiento de la pintura de los pasos de peatones y de las marcas longitudinales discontinuas o continuas que habiliten o no giros, de acuerdo con las condiciones técnicas mínimas exigidas en el presente pliego (...).*

- *En cuanto a la consideración sobre la responsabilidad de la empresa adjudicataria, este Departamento no se estima competente para manifestarse sobre este extremo, con base a lo dispuesto en el art. 13.1.1.1 i) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 5 de Enero de 2012, en el que se establece la organización, estructura y delegación de competencias en los titulares de sus órganos superiores y directivos del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública y el art. 20 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 29 de marzo de 2012, en el que se establece la organización, estructura y delegación de competencias*

*en sus titulares y en los titulares de sus órganos superiores y directivos del Área de Gobierno de Medio Ambiente, Seguridad y Movilidad”.*

Con fecha 30 de noviembre de 2012, se notificó a C la apertura de trámite de audiencia, solicitando la emisión de informe sobre la valoración de la reclamante, en su calidad de aseguradora del Ayuntamiento. En respuesta, el 17 de diciembre de 2012, remitió informe en el que mostraba su conformidad con la valoración de daños llevada a cabo por la reclamante.

Con fecha 29 de enero de 2013, se notificó la apertura de trámite de audiencia a D en calidad de empresa adjudicataria del servicio de conservación de la señalización fija, y el 9 de abril de 2013 a su aseguradora E.

En uso de dicho trámite, el 5 de febrero de 2013, la empresa adjudicataria presentó escrito de alegaciones en el que manifestaba que:

*“PRIMERA.- El Pliego de Condiciones Técnicas del Contrato de Señalización del Ayuntamiento de Madrid, exige que las marcas viales que señalizan los pasos de peatones, tengan un mínimo de 45 unidades SRT, como valor de coeficiente de resistencia al deslizamiento, según indica la norma UNE-EN 1436. Este ensayo simula el comportamiento de un vehículo provisto de neumáticos estriados, frenando con las ruedas bloqueadas, a 50 km/h sobre una carretera húmeda. Los ensayos realizados a la pintura recién aplicada por D, según describe la mencionada norma UNE-EN 1436, ofrecen un resultado para el coeficiente de resistencia al deslizamiento de de 55 a 60 unidades SRT.*

*SEGUNDA.- El paso de peatones objeto de la reclamación, fue repintado dentro del plazo de garantía fijado en el citado Pliego de Condiciones Técnicas del Contrato de Señalización del Ayuntamiento*

*de Madrid, el día 12/11/2010, según la orden TSOH0593316112010”.*

De igual forma, se concedió trámite de audiencia a la reclamante, notificado el 30 de abril de 2013, sin que conste la presentación de alegaciones dentro del plazo concedido para ello.

El director general de Organización y Régimen Jurídico formuló propuesta de resolución, de 17 de febrero de 2014, en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial por entender no acreditada la existencia de nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales y no existir responsabilidad municipal al tratarse en todo caso de un daño ocasionado a terceros en un servicio público desempeñado por entidad adjudicataria.

**CUARTO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 22 de abril de 2014, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excm. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 14 de mayo de 2014.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de estos antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) por ser de cuantía superior a 15.000 euros (18.000 euros) el importe de la reclamación, y se efectúa por el coordinador general de la Alcaldía de Madrid, por delegación efectuada por la alcaldesa, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 de la LCC.

**SEGUNDA.-** Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de persona interesada, y su tramitación se encuentra regulada, por remisión del artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el RPRP.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC por cuanto es la persona que sufre el daño supuestamente causado por la caída en la vía pública.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid, en cuanto titular de las competencias de ordenación del tráfico de personas en las vías urbanas, conservación y pavimentación de las vías públicas urbanas, *ex* artículo 25.2.b) y d) de la LBRL (en su redacción anterior a la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local). Dicha legitimación la ostenta el



Ayuntamiento a pesar de la ejecución del servicio a través de una empresa adjudicataria, ya que la responsabilidad extracontractual de la Administración le viene exigida en tanto que es titular del servicio público correspondiente, siendo indiferente que lo ejecute directamente o a través de alguna de las fórmulas de gestión indirecta (dictámenes 515/2009 ó 219/12 entre otros).

En cuanto al requisito temporal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 de la LRJ-PAC, el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y se haya determinado el alcance de las secuelas.

Conforme la reclamación, el accidente ocurrió el 20 de octubre de 2011. Al haberse presentado la reclamación con fecha 13 de febrero de 2012 se ha interpuesto dentro del plazo legal, con independencia del tiempo de estabilización o del momento de curación de las secuelas que padeció.

Por lo que atañe a la tramitación del procedimiento, se ha aportado por la reclamante la prueba que ha considerado pertinente; se ha recabado el informe del servicio cuyo funcionamiento, supuestamente, ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia a los interesados, reclamante y empresa adjudicataria del servicio, exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del RPRP, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 de la LRJ-PAC.

**TERCERA.-** Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula la reclamante, debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (recurso 3261/2009) o de 16 enero 2012, (recurso de 6794/2009):



a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal –es indiferente la calificación– de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente recoge dicha Sentencia que:

*“La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que “no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.*

**CUARTA.-** Aplicada la anterior doctrina al presente caso, debe examinarse, en primer lugar, la realidad de los daños alegados.

El daño corporal debe considerarse acreditado habida cuenta de la documentación clínica que consta en el expediente, en la que se refleja que la reclamante sufrió una fractura de columna vertebral sin afectación de la médula espinal, con las consecuencias ya relatadas.

Sentado lo anterior, a continuación debe examinarse si concurre en el presente caso, la relación de causalidad definida por la jurisprudencia en,

entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, RJ 7648, como *“una conexión causa efecto, ya que la Administración -según hemos declarado entre otras, en nuestras Sentencias de 28 de febrero y 24 de marzo de 1998, 24 de septiembre de 2001, y de 13 de marzo y de 10 de junio de 2002,- sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputables a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”*.

Además, hay que tener en cuenta que en materia de responsabilidad patrimonial la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo los supuestos de fuerza mayor o culpa de la víctima que corresponde probar a la Administración, recae en quien la reclama (sentencias del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (recurso 10231/2003) y 9 de diciembre de 2008 (recurso 6580/2004) entre otras).

En este sentido, como recoge en relación a los supuestos de caídas en la vía pública, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de julio de 2012 (recurso de apelación 33/2012):

*“(...) ha de ser la demandante, y ahora apelante, quien soporte la carga de probar los presupuestos fácticos de la responsabilidad patrimonial que impetra, porque el carácter objetivo de la misma, si bien la vincula tanto al funcionamiento normal como anormal de los servicios públicos, no excluye la necesidad de justificar los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial que, en lo que interesa al caso, es especialmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado lesivo cuya indemnización se pretende, lo cual se concreta, en esencia, en la acreditación de la ocasión y forma en que se produjo la caída (...)”*.

En el mismo sentido, *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que*

*proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce*”, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de marzo de 2014, recurso 836/2013.

En el caso que nos ocupa, no se ha desplegado por la reclamante una suficiente actividad probatoria, pues se limita a narrar los hechos y a aportar la documentación correspondiente a la asistencia médica que se le dispensó el día que señala como del accidente. Como viene señalando este Consejo de forma reiterada, los informes médicos no acreditan que la caída se produjo en el lugar invocado por la reclamante, ni que fue propiciada por el estado del pavimento (dictámenes 44/11 ó 166/11), y ello sin perjuicio de su apreciación conjunta con otras circunstancias que pudieran existir. Además en el presente caso, la documentación clínica no puede probar nada más allá de la propia existencia de las lesiones físicas, pues ni siquiera se prestó en el supuesto lugar del accidente sino en el propio centro hospitalario.

De este modo, no se acompaña a la reclamación ningún elemento probatorio que, siquiera indiciariamente, pudiera corroborar que el accidente se produjo tal y como expresa y por la causa que señala.

La existencia de un daño físico, que bien pudiera corresponder a una caída de este tipo, no es suficiente para tener por acreditado el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, sin que el mero relato efectuado por la reclamante pueda servir para acreditar los hechos que permitieran establecer la concurrencia de los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por otra parte, a mayor abundamiento, el Ayuntamiento ha solicitado las debidas explicaciones a la empresa encargada del mantenimiento del paso de peatones, la cual en su informe manifiesta que la pintura con la que se repintó la señalización casi un año antes del supuesto accidente, cumplía con la normativa técnica de seguridad correspondiente.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 14 de mayo de 2014