

Dictamen n.º: **203/14**
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 A.Q.A., en nombre y representación de A.C.R.M., sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, por los daños ocasionados por el deficiente estado de la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 13 de marzo de 2012 tuvo entrada en el registro de la oficina de atención al ciudadano del Distrito de Salamanca, escrito presentado por la interesada y su letrada, en solicitud de una indemnización por los daños ocasionados como consecuencia de una caída sufrida el día 30 de agosto de 2011, en la calle Monforte de Lemos a la altura del n.º 36, *“más o menos coincidente con la salida 4 del Centro Comercial”* al salir del trabajo y cuando se dirigía a coger el coche para irse a su casa, tropezó y cayó al suelo como consecuencia de la existencia de un socavón que no estaba señalizado.

Atribuye el accidente al “*mal estado de la vía pública, sin señalización alguna, y que dio lugar a que al cruzar la misma (...) tropezara y cayera al suelo, es la causa directa del daño, y demuestra el mal funcionamiento de la administración local en sus deberes de mantenimiento de la acera y de la vía pública, y señalización de la misma*”.

Cuantifica el importe de la indemnización en 24.089,24 euros de acuerdo con la Resolución de 20 de enero de 2011 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones para la indemnización de los daños y perjuicios causados en accidente de circulación. Dicha cantidad comprende además de los días de baja, las secuelas, lesiones, el factor de corrección, el lucro cesante y los daños y perjuicios morales.

A la reclamación acompaña informes médicos del Hospital Ramón y Cajal y de la mutua de accidentes laborales, diversas nóminas, fotografías de un pavimento y el informe de una resonancia magnética lumbar posquirúrgica, con el que pretende acreditar la lesión permanente que la caída le produjo. Propone como medios probatorios los documentos presentados y el testimonio de tres testigos, a los que identifica correctamente.

SEGUNDO.- La reclamación trae causa de los siguientes hechos:

La perjudicada, de 32 años de edad sufrió una caída en la calle Monforte de Lemos a la altura del nº 36, cuando a la salida de su trabajo se dirigía a su vehículo para regresar a su domicilio. Según refiere, tropezó y cayó al suelo como consecuencia de un socavón existente en el pavimento, desperfecto que no estaba señalado.

Fue vista en el Servicio de Urgencias del Hospital Ramón y Cajal. Las pruebas realizadas emiten como juicio clínico: esguince de tobillo

izquierdo grado III con dudosa fisura a nivel proximal del cuerpo del calcáneo, dudosa fisura a nivel del peroné distal, erosión en la cara lateral de la falange distal del quinto dedo del pie izquierdo y dudosa fractura-avulsión de la cara lateral del escafoides izquierdo.

Se inmovilizó con férula suropédica, se pautó tratamiento farmacológico y se recomendó deambulaci3n en descarga ayudada de dos muletas, reposo, frío local y control por su mutua laboral, donde recibió tratamiento rehabilitador hasta el 27 de enero de 2012.

TERCERO.- A causa de la referida reclamaci3n se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo previsto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y con lo establecido en el Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP).

Mediante escrito notificado el 20 de abril de 2012, se practica requerimiento para que la interesada complete su solicitud y aporte justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relaci3n con la obra o servicio público y si hubo intervenci3n de servicios no municipales; declaraci3n de no haber sido indemnizada y acreditaci3n de la representaci3n letrada. Se advierte que de no cumplir con lo requerido en plazo se la tendrá por desistida de su solicitud.

Cumple el requerimiento por escrito presentado el 3 de mayo de 2012. La representaci3n queda acreditada mediante comparecencia ante funcionario público.

Con fecha 26 de junio de 2012 y dado que entre las pruebas propuestas se encuentra la testifical, se practica requerimiento para que los testigos presenten declaración escrita en la que bajo juramento o promesa manifiesten lo que tengan por conveniente en relación con los hechos expuestos en la reclamación. El testimonio habrá de identificar correctamente a los declarantes.

El 7 de julio de 2012, a través del Servicio de Correos, se remiten las declaraciones juradas de los testigos que presentan una redacción idéntica, que a su vez coincide con el tenor literal de una parte del escrito de reclamación.

Vistas las manifestaciones de los testigos y con el fin de que precisen el contenido de las mismas, se requiere su comparecencia personal. Sólo se ha podido notificar la citación a dos testigos, a pesar de su intento por dos veces en el domicilio del tercero y que no se pudo practicar por ausencia del destinatario. Posteriormente se notificó mediante edictos, que fueron publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en los tablones del Ayuntamiento de su domicilio.

Las declaraciones, en síntesis, ponen de manifiesto lo siguiente: Ambos coinciden en que la reclamante iba acompañada de 4 ó 5 personas en el momento del accidente. Un testigo manifiesta que al bajar a la calzada para ir a meterse en el coche tropezó y se cayó. El otro declarante indica que la perjudicada iba andando, bajó de la acera y se tropezó, no recuerda si bajó de la acera para cruzar o para recoger el coche. El desperfecto se encontraba entre la acera y la calzada. Uno de los testigos refiere que el socavón era visible si se va andando tranquilamente.

Se ha incorporado al expediente el informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas que reconoce la existencia del desperfecto al haberse comprobado tras la notificación de la incidencia,

sin que se tuviera conocimiento con anterioridad. Indica que se trata de una falta de rigola junto al bordillo de delimitación de calzada. El lugar no es adecuado para el tránsito peatonal, si bien puede ser utilizado para la carga o descarga del vehículo. El daño no es imputable a la empresa conservadora de la zona y siempre y cuando se cumplan los requisitos para ello, existiría imputabilidad a la Administración.

El 5 de abril de 2013, comparece la representante de la reclamante para tomar vista del expediente.

Una vez instruido el procedimiento, se ha procedido a dar trámite de audiencia y vista del expediente mediante escrito de 6 de junio de 2013, cuya recepción se acredita con el correspondiente acuse de recibo firmado el día 20 siguiente. En uso de dicho trámite, la representación de la reclamante, comparece para tomar vista del expediente, tras lo cual firma la correspondiente acta de comparecencia. No consta la presentación de alegaciones dentro del plazo establecido.

El 28 de noviembre de 2013 comparece nuevamente la representante de la interesada para comunicar un nuevo domicilio a efecto de notificaciones.

El 20 de febrero de 2014, la adjunta del Departamento del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

CUARTO.- En este estado del procedimiento se formula consulta con fecha 4 de marzo de 2014 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, mediante escrito de 24 de marzo

siguiente, registrado de salida en la Consejería el 21 de abril siguiente, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el día 22 y ha recibido el número de expediente 179/14, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá, 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, en formato CD 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 tales 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 la cuantía de la reclamación superior a quince mil euros, y se efectúa por el coordinador general de la Alcaldía, por delegación de la alcaldesa de Madrid, 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 LCC.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesada, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados 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.

Ostenta la reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la citada Ley 30/1992, por cuanto que es la persona que sufre el daño causado, supuestamente, por la caída provocada por el mal estado del pavimento.

Por otra parte, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid, en cuanto que titular de la competencia en materia de pavimentación de vías públicas *ex* artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Por lo que al plazo se refiere, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC *“el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”*.

En el caso que nos ocupa, con independencia de cuándo se ha producido la estabilización de las secuelas, la caída se produjo el 30 de agosto de 2011, por lo que debe reputarse en plazo la reclamación presentada el día 13 de marzo de 2012.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha recabado el informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del RPRP, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 de la LRJ-PAC.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra Constitución, a cuyo tenor: *“los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. La regulación legal de esta responsabilidad está contenida en la actualidad en la LRJ-PAC y en el reglamento de desarrollo anteriormente mencionado, disposiciones que en definitiva vienen a reproducir la normativa prevista en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. El artículo 139 de la citada LRJ-PAC dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

“1.- Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

2.- En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración -Sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008- para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: 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.

CUARTA.- Aplicando lo anterior al caso objeto del presente dictamen, y acreditada la realidad del daño mediante los informes médicos aportados, daño que es evaluable económicamente e individualizado en la persona de la reclamante, procede analizar si es imputable al funcionamiento de los servicios públicos municipales en una relación de causa a efecto.

Los principios manifestados en el fundamento anterior exigen constatar el examen de la relación de causalidad inherente a todo caso de responsabilidad extracontractual. Debe examinarse si concurre en el presente caso, la relación de causalidad definida por la jurisprudencia, entre otras, en Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, (recurso 3938/1998), 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”.

Por otra parte, no puede olvidarse 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 25 de julio de 2003 -recurso 1267/1999-, 30 de septiembre de 2003 -recurso 732/1999- y 11 de noviembre de 2004 -recurso 4067/2000- entre otras).

Alega la reclamante en su escrito de reclamación que la caída que sufrió se produjo al dirigirse a coger el coche y debido a que había un socavón en la vía pública.

En orden a acreditar la realidad de los hechos, se presentan informes médicos, en alguno de los cuales se indica que la paciente acude por “*dolor en tobillo izquierdo tras caída en un socavón*”. Ahora bien, los informes médicos únicamente acreditan el daño padecido por la perjudicada, mas no son suficientes para hacer prueba de que se cayó en el lugar alegado, ni tampoco para acreditar la mecánica de la caída y que ésta se produjo por la circunstancia invocada.

También se adjuntan, como medio probatorio, varias fotografías del supuesto lugar de la caída en las que se aprecia que en la calzada y junto al bordillo de la acera existe una estrecha banda de asfalto que se encuentra desnivelada respecto al resto de la calzada. Ahora bien, estas fotografías lo único que hacen es acreditar la existencia de un desperfecto en la vía

pública, que ha sido reconocido por el Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, mas resultan irrelevantes a los efectos de probar que el reclamante sufrió la caída por el deficiente estado de la calzada.

Por último, la reclamante pretende hacer valer como medio de prueba de sus afirmaciones la testifical, para lo que propone que se tome declaración a tres testigos cuyos datos ofrece. A requerimiento de la Administración, inicialmente la reclamante aporta la manifestación jurada escrita de los testigos propuestos, si bien, a la vista de las mismas el instructor decide la práctica de la prueba testifical, obteniéndose únicamente la de dos testigos, al haber resultado infructuosa la notificación realizada al tercero.

En cuanto a las declaraciones juradas por escrito, como ya sostuvo este Consejo en su Dictamen 303/10 sólo pueden tener valor como prueba documental, no testifical. En este caso, su valor probatorio es dudoso, por cuanto que las tres presentan una redacción idéntica, que a su vez coincide con el tenor literal de una parte del escrito de reclamación, lo que hace pensar que han sido redactadas por la reclamante y puestas a la firma de los testigos, como así lo reconoce uno de ellos.

No obstante, de la manifestación de los testigos ante el instructor del procedimiento puede tenerse por acreditado el nexo de causalidad entre el daño padecido y el desperfecto existente en el viario público. Aunque existen imprecisiones en cuanto a la fecha de producción de los hechos, motivadas por el tiempo transcurrido, ambos testimonios coinciden en que la interesada iba andando, acompañada de 4 ó 5 personas, bajó de la acera y se tropezó con un socavón que había en la calzada.

QUINTA.- Sin perjuicio de lo anterior, como veremos a continuación, no concurre el requisito de la antijuridicidad, necesario para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En efecto, las anomalías de la calzada reflejadas en las fotografías aportadas por la reclamante no son objetivamente suficientes para entender sobrepasado los estándares de seguridad mínimos, pues como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la imputabilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración que tiene como título, en estos casos, el deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin al que sirven hace que el daño sea antijurídico cuando el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002).

En el caso analizado las fotografías muestran una banda de asfalto, colindante con el bordillo de la acera, en la que falta una capa de rodadura, pero lo decisivo a la hora de determinar si los daños ocasionados por este desperfecto viario son o no antijurídicos estriba en su situación, ya que no se encontraba en un lugar de tránsito específico para los viandantes, como pueden ser las aceras o los pasos de peatones que atraviesan las calzadas. Es de todo punto lógico que los estándares de seguridad sean distintos para las aceras que para las calzadas. Ante la reclamación de un peatón, no carece de relevancia el estado de aceras y calzadas, puesto que es exigible que las primeras se encuentren en mejor estado que las segundas.

En estos casos es deber de los peatones extremar las precauciones para evitar posibles caídas, ya que el firme de la calzada puede presentar irregularidades mayores y más frecuentes que las que serían razonablemente admisibles en una acera. Así lo ha entendido este Consejo

en dictámenes anteriores (verbigracia dictámenes 569/12 y 472/13), y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 1 de julio de 2013 (recurso de apelación 1269/2012) al indicar que

“el razonamiento expuesto en la instancia resulta compartido por este tribunal dado que en el momento en el que se produjo la caída el desperfecto resultaba plenamente visible, el lugar en el que se encontraba el desperfecto, una grieta que atraviesa la calzada, se encontraba, no en la acera, sino en la calzada, lugar no destinado para el tránsito de peatones, y la citada grieta tampoco se encontraba en una zona destinada al paso de peatones por ser un paso de cebra. Por ello, también comparte esta sala el criterio expuesto en la sentencia de instancia cuando afirma que no siendo el lugar por el que cruzaba el peatón un lugar indicado ni adecuado para el tránsito de peatones, ha de extremarse la diligencia y atención que se ponen al cruzar la calzada”.

Además, de la declaración de uno de los testigos al señalar que *“el desperfecto era perfectamente visible si se va andando tranquilamente”*, puede deducirse, *a sensu contrario*, que la actitud de la reclamante al deambular por la vía pública no era todo lo diligente que cabe esperar.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, por no concurrir el requisito de la antijuridicidad del daño.

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

