

Dictamen n<sup>o</sup>: **225/11**  
Consulta: **Alcalde de Galapagar**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **11.05.11**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por ocho votos a favor y un voto en contra, en su sesión del 11 de mayo de 2011, sobre consulta formulada por el Alcalde de Galapagar a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1<sup>o</sup> de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.S.U.C., sobre responsabilidad patrimonial de ámbito vial, por los daños personales ocasionados como consecuencia de la caída sufrida en la calle Molino de la Navata de dicho municipio, debido al mal estado del pavimento.

La cuantía de la indemnización solicitada es de 18.000.-€.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito dirigido al Ayuntamiento de Galapagar, con fecha 19 de enero de 2010, la reclamante formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por la caída sufrida el día 27 de diciembre de 2009, debido según aduce, al mal estado del pavimento de la acera de la calle Molino de la Navata (folio 1 del expediente administrativo).

**SEGUNDO.-** De la documentación obrante en el expediente se derivan los siguientes hechos:

1º.- Con fecha 27 de diciembre de 2009 sobre las 10:30 de la mañana, la reclamante, de 74 años en el momento de los hechos, sufrió una caída mientras paseaba, según aduce al introducir el pie en un hueco de la acera de la calle Molino de la Navata, de la urbanización del mismo nombre, a la altura de las pistas de tenis.

2º.- Al lugar de los hechos acudió la Policía Municipal, siendo trasladada posteriormente la reclamante en ambulancia de la Cruz Roja al Hospital Puerta de Hierro, en cuyo informe de alta de urgencias que se incorpora al folio 4 del expediente administrativo, se establece como diagnóstico, tras la realización de una radiografía “*Luxación gleno-humeral izquierda y fractura de tuberosidad mayor*”, procediéndose a la reducción cerrada de la luxación y solicitándose TAC y preoperatorio completo para tratamiento quirúrgico de la fractura de tuberosidad mayor. Sin embargo tal y como reconoce la reclamante en la declaración efectuada ante el instructor del procedimiento dicha fractura finalmente no precisó de intervención.

Respecto de la evolución posterior de las secuelas de la paciente, de acuerdo con informe del Área 6 de atención primaria aportado por la reclamante, la misma fue vista en consulta el día 15 de enero de 2010 y tratada con fisioterapia hasta que “*mejoró de sus dolores e impotencia funcional hacia el mes de mayo de 2010*” (folio 38 del expediente administrativo). Constan al respecto las hojas de citación para sendas pruebas a realizar el 21 de enero de 2010, en el seguimiento de la lesión padecida por la reclamante, pero sin que se aporte el resultado de las mismas o los diagnósticos que pudieran haberse establecido.

**TERCERO.-** Por dichos hechos se ha instruido el procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con el RPRP, incoándose el mismo mediante Providencia de la Tercera Tenencia de Alcaldía del

Ayuntamiento de Galapagar de fecha 21 de julio de 2010, dictada por delegación del Alcalde (folio 18 del expediente administrativo).

Con fecha 13 de octubre de 2010, el instructor del expediente decide abrir periodo de prueba, declarando pertinentes los documentos presentados por la reclamante, y concediendo a la reclamante trámite para proponer las nuevas pruebas que consideren oportunas. En cumplimiento de dicho trámite, la reclamante presenta declaración por escrito de un testigo de los hechos en la que se manifiesta *“Que con fecha 27 de diciembre de 2009 ví como M.S.U.C. yacía caída boca arriba en la acera de la derecha de la calle Molino de la Navata en dirección hacia la urbanización el Jaral, junto a la cancha de tenis, tras haberse caído por un socavón en dicha acera. Dicho accidente ocurrió en torno a las 11.00 de la mañana, y M.S.U.C. tuvo que esperar una hora la llegada de la ambulancia acompañada por la vecindad, para ser trasladada posteriormente al Hospital Puerta de Hierro”* (folio 37 del expediente administrativo).

Con fecha 17 de noviembre, el instructor del procedimiento declara como pruebas pertinentes de oficio, la declaración de la propia reclamante y de la testigo, que se verificaron en comparecencias del día 22 y 23 de noviembre de 2010 (folios 56 a 63 del expediente administrativo). Del interrogatorio del testigo interesa destacar que la misma manifiesta no haber visto la caída, sino que cuando llegó, la reclamante ya estaba en el suelo, y respecto de la ubicación de la caída una vez exhibidas las fotografías del lugar, señala como tal uno de los agujeros que están entre los dos maceteros que aparecen en la segunda foto, en la cual se ve la pista de tenis al fondo.

En cuanto al interrogatorio de la reclamante, afirma que tropieza con unas baldosas que estaban levantadas y respecto del lugar en que tuvo lugar la caída, señala que no puede identificarlo exactamente, que solo sabe que

fue cerca de la pista de tenis, señalando que las fotos las sacó su hijo y no cree que se correspondan exactamente.

Respecto de los hitos del procedimiento, consta el informe del servicio que se dice causante del daño, como exige el artículo 10 del RPRP. En concreto, con fecha 28 de enero de 2010, se solicita el informe del departamento de Mantenimiento Urbano que lo emite con fecha 22 de marzo, y en el que se señala, *“Con relación a la reclamación por daños presentada por M.S.U.C. con fecha de entrada en el registro 19/01/2010, y nº aaa, debidos al mal estado del acerado de la calle Molino de la Navata indicar que dicha calle fue recepcionada por el Ayuntamiento el 7 de marzo de 2007, que en el acta de recepción los Técnicos Municipales que suscribimos dicha acta hicimos constar que precisaban de diversas reparaciones. Dichas reparaciones no se han acometido a día de hoy, por lo que el acerado presenta distintos estados de deterioros en diversos puntos de la calle, encontrándose pendiente una actuación de reforma de la mencionada calle entre las previstas a través del plan PRISMA.”* (folio 13 del expediente administrativo).

Asimismo se solicita informe de la Policía Municipal, que en fecha 10 de noviembre de 2010, remite informe firmado por los agentes que atendieron a la reclamante y en el que se señala que *“(...) personados los agentes que suscriben en el lugar observan a M.S.U.C., (...) tendida en la acera, la cual manifiesta a los agentes actuantes que mientras paseaba por la acera de dicha urbanización tropezó cayéndose al suelo. Que los agentes observan que la acera donde se encontraba tumbada la persona anteriormente reseñada, se encuentra con numerosos desperfectos (baldosas sueltas y rotas) y deteriorada en su totalidad.”* Amplian el referido informe a requerimiento del instructor con fecha 23 de enero de 2011 manifestando que las fotografías aportadas por la reclamante coinciden con el lugar en que se produjeron los hechos, que el día en que se produjeron

los mismos no había ninguna circunstancia extraordinaria, catastrófica ni meteorológica que pudiera haber provocado la caída y que los agentes no presenciaron la aludida caída por lo que no pueden saber el motivo exacto de la misma aunque sí observan el mal estado en que se encuentra la calle (folio 72 del expediente administrativo).

Consta asimismo haberse concedido a la reclamante el trámite de audiencia, regulado en los artículos 84 de la Ley 30/1992 , de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC) y 11 del Real Decreto 429/1993 (RPRP), con fecha 31 de enero de 2011 (folios 77 a 79 del expediente administrativo), renunciando la reclamante al indicado trámite mediante escrito fechado el mismo día, por haber presentado toda la documentación en el expediente (folio 80 del expediente administrativo).

**CUARTO.-** Una vez cumplido el trámite de audiencia, con fecha 16 de marzo de 2011, por el Instructora del procedimiento, se emite informe propuesta de resolución desestimando la reclamación por falta de acreditación de la relación de causalidad (folios 84 a 96 del expediente administrativo).

**QUINTO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por Alcalde de Galapagar, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 8 de abril de 2011, por trámite ordinario correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excm. Sra. Consejera Dña. Rosario Laina Valenciano que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por ocho votos a favor y el voto en contra del Consejero, Sr. Bardisa, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 11 de mayo de 2011.

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 tales antecedentes, formulamos las siguientes,

### CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (LRCC), y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.1 LRCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LRCC.

**SEGUNDA.-** La reclamante está legitimada activamente para formular la reclamación de daños por responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC.

Se cumple, igualmente, la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Galapagar, en cuanto que titular de la competencia de conservación y pavimentación de las vías públicas ex artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

La caída se produjo el día 27 de diciembre de 2009, habiéndose presentado la correspondiente reclamación el 19 de enero de 2010, esto es tan solo unos días después. Por lo tanto, la reclamación se presentó en plazo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 de la LRJ-PAC. *“El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo”.*

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución, y por el Título X, Capítulo Primero, además de la Disposición Adicional 12ª, de la LRJ-PAC y por el RPRP, que como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en 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 2.008-, consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

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.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

Por lo que se refiere a las características del daño causado, este ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, siendo solo



indemnizables las lesiones producidas provenientes de daños que no haya el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. La antijuridicidad del daño viene exigiéndose por la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2003, recurso 6/1993/99, y de 22 de abril de 1994, recurso 6/3197/91, que citan las demás).

**CUARTA.-** La reclamante invoca como daños a satisfacer el importe de determinadas prendas de vestir que según aduce fueron rajadas por los facultativos en el Hospital en que fue atendida, así como una prótesis dental y las gafas de sol que llevaba ese día, asimismo solicita que se le indemnice por los daños físicos padecidos y por los gastos generados por la necesidad de contar con una persona que la ayude en sus actividades diarias, aportando asimismo una factura de 630.-€ por haber percibido 21 sesiones de fisioterapia.

Debe recordarse que la existencia real o efectividad de los daños es uno de los elementos esenciales para la procedencia de la apreciación de la responsabilidad patrimonial, de acuerdo con el artículo 139 de la LRJ-PAC, cuya prueba corresponde al reclamante, como por otro lado ha recordado la jurisprudencia en reiteradas ocasiones (*vid.* por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2002, RJ 7659, cuando afirma: “*Ha sido pues la inexistencia de acreditación de la efectividad del daño exigida por el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, la determinante del rechazo de la pretensión de responsabilidad de la Administración*”).

En este caso, para acreditar los daños causados a la ropa, prótesis dental y gafas, la reclamante aporta tickets y facturas de compra, pero tales documentos solo sirven para acreditar el valor de dichos efectos y no el daño sufrido en los mismos, por lo que tales daños no pueden ser tenidos en cuenta a la hora de determinar una posible responsabilidad de la administración municipal, en los términos exigidos por el artículo 139.2 de la LRJ-PAC.



Respecto del gasto consistente en el pago de un sueldo a una persona para su ayuda personal, se incorpora una declaración jurada de la misma de fecha 10 de enero de 2010, en la que manifiesta percibir 450.-€ mensuales desde el 1 de enero de 2010 por tal concepto, por lo que dicho gasto sí resultaría acreditado (folio 5 del expediente administrativo).

Del mismo modo resulta acreditado el pago de las sesiones de fisioterapia.

Por último, el daño consistente en la fractura luxación gleno-humeral izquierda y fractura de tuberosidad mayor resulta acreditado mediante la aportación de los correspondientes informes médicos.

Procede por tanto, analizar la presencia del resto de los requisitos para apreciar responsabilidad patrimonial en la administración municipal, únicamente en relación con los daños físicos padecidos y los gastos de asistencia para la realización de las labores cotidianas y sesiones de fisioterapia.

Debe examinarse en primer lugar si concurre en el presente caso la relación de causalidad definida por la jurisprudencia, 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 Ss 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”*, puesto que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender, por tanto, el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento, lo que significa que la prestación por

la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Alega la reclamante en su escrito de reclamación, que sufrió una caída por el mal estado de la calle, afirmando a preguntas del instructor durante el interrogatorio que se cayó al introducir el pie “*en algo*”. Resulta acreditado el deterioro que presentaba la acera, sobre la base del informe de la Policía Municipal de fecha 10 de noviembre de 2010 y del departamento de Mantenimiento Urbano del Ayuntamiento de 22 de marzo de 2010. También resulta acreditado por el mismo informe referido de la Policía Municipal, que la reclamante se hallaba tendida en la acera con tan deficiente estado de conservación, el día 27 de diciembre de 2009, cuando acudieron ante el aviso recibido de Base Delta.

Este Consejo considera que los hechos acreditados por medio de informes emitidos por funcionarios relativos al deficiente estado de la acera y al hallazgo de la reclamante tendida en la misma el día del accidente conducen, en aplicación de las reglas de la sana crítica y del buen criterio, a considerar que los hechos relatados por la reclamante son ciertos y que la caída se produjo a consecuencia del deterioro que presentaba la calle siendo responsable de los daños derivados de dicho suceso la Administración municipal en cuanto titular de la competencia de conservación y pavimentación de vías públicas ex artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985.

**QUINTA.-** Procede por último, por exigencia de lo dispuesto en el artículo 12 del RPRP, emitir dictamen sobre la concreta valoración de los

daños solicitados que han sido acreditados, esto es los gastos realizados en ayuda personal, sesiones de fisioterapia y los daños físicos sufridos a consecuencia de la caída tal y como se ha analizado en consideraciones precedentes.

En cuanto al daño para prestar ayuda personal a la reclamante, resulta acreditado por medio de un documento aportado y firmado por la persona que realizó dicha prestación el día 10 de enero de 2010, en el que se afirma que se realiza el servicio de asistencia desde 1 de enero de 2010 cobrando 450.-€ al mes. Con dicho documento la cantidad acreditada como pago por dicho servicio asciende a 150.-€, parte proporcional correspondiente a los 10 días del mes de enero que transcurrieron hasta la firma del documento; con respecto a los días posteriores no se ha aportado prueba por la reclamante de que el servicio fuese prestado con posterioridad a pesar de que por resolución de 13 de octubre de 2010 notificada con fecha 15 de octubre de 2010, se abrió período de prueba para que pudiesen aportarse nuevas pruebas al objeto de que fueran añadidas a las ya admitidas, entre las que se encontraba el referido documento fechado el 10 de enero de 2010.

Son asimismo resarcibles los 630.-€ que la reclamante abonó por 21 sesiones de fisioterapia en tanto se halla justificado (folio 42 del expediente administrativo) que dicho tratamiento no pudo practicarse en establecimiento público según carta del Gerente del Hospital Puerta de Hierro de 8 de febrero de 2010 en la que, contestando a la reclamación por demora en la prestación de dicho servicio, manifiesta que se le avisaría lo antes posible para ser asistida en el gimnasio de Collado Villalba ya que les constaba que tras ser atendida en consulta el día 27 de enero de 2010 se emitió ficha de tratamiento con carácter preferente.

Con respecto a los daños físicos este Consejo Consultivo viene aplicando de forma orientativa, tal y como entre otras permite la sentencia del

Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2006, RJ 4024, el baremo contenido en el texto refundido de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, sobre Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 octubre, en redacción dada por la Ley 34/2003, de 4 noviembre, y con las cuantías actualizadas por Resolución de 20 enero 2009, considera que la cuantía de la indemnización ascendería a 6.609,08.-€, según se explica a continuación.

Deben valorarse los días de incapacidad temporal. Consta a estos efectos que la reclamante fue hospitalizada el mismo día del accidente para practicar una reducción cerrada de luxación siendo dada de alta el mismo día, que se valora 65,48.-€ al día.

No consta en el expediente el alta médica pero en la fase de prueba, la reclamante ha aportado informe del Centro de Salud C.S. Galapagar firmado por el Colegiado nº bbb en el que se afirma que la paciente tras ser tratada con fisioterapia y vista en la consulta del hospital Puerta de Hierro mejoró de su impotencia y sus dolores hacia el mes de mayo de 2010, coincidiendo en este sentido con las manifestaciones realizadas por la reclamante. Así han de ser considerados como días improductivos los transcurridos desde el 28 de diciembre de 2009 a 30 de abril de 2010, es decir 123 días, que valorados a razón de 53,20.-€ al día arroja una cantidad de 6.543,6.-€ por días improductivos.

La suma de todos los daños indemnizables según la valoración que se acompaña asciende a 7.389,08.-€, cantidad que corresponde abonar a la Administración consultante en concepto de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados en la prestación de servicios públicos.

**ÚLTIMA.-** La competencia para resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial corresponde, según los casos, al Alcalde-Presidente del Municipio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 142.2

de la Ley 30/1992, en relación con el 21.1.f) o 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, o al Pleno al amparo del artículo 23.1.e) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales en Materia de Régimen Local, sin perjuicio de la posibilidad de delegación de la competencia de conformidad con lo estipulado en el artículo 21.3 de la Ley 7/1985 y 23.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, respectivamente; cuyo acto pondrá fin a la vía administrativa por mor de lo dispuesto en artículo 142.6 de la LRJ-PAC, y contra él cabrá recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, *ex* artículo 8.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente



## CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación efectuada e indemnizar a la reclamante en la cantidad de 7.389,08.-€

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, 11 de mayo de 2011