

Dictamen n.º: **249/14**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **04.06.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 4 de junio de 2014, emitido ante la consulta formulada el 20 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 de Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por B.M.M., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados por el deficiente estado de la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 22 de enero de 2013, a través del registro de la oficina de atención al ciudadano del distrito de Villaverde, la interesada presenta reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los daños y perjuicios derivados de la caída sufrida el 20 de enero de 2013, cuando transitaba por el paseo de Alberto Palacios a la altura del número 28, al tropezar con una baldosa en mal estado.

A la reclamación acompaña la fotografía de un pavimento, donde se aprecia un dado de granito, y un parte de lesiones con pronóstico leve del centro de salud Potes del Servicio Madrileño de Salud realizado el día 21 de enero de 2013 a las 12:15 horas. Manifiesta la perjudicada que el día

anterior tuvo una caída tras pisar una baldosa en mal estado y tropezar en la vía pública. A la exploración se aprecian *“erosiones en la mano derecha a nivel de zona hipotenar y dolor a la palpación a nivel de zona intermamaria, zona costal 5-7 espacio intercostal”*. Se pauta analgesia y cura de las erosiones. Refiere la paciente que el suceso tuvo lugar a las 11:30 horas del día anterior.

No realiza valoración económica de los daños.

SEGUNDO.- Ante la reclamación se incoa procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Mediante escrito notificado el 3 de abril de 2013, se practica requerimiento, para que la reclamante complete su solicitud presentando justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente y de la intervención de servicios no municipales, si los hubiere; descripción de los daños detallando los mismos e incorporando partes de baja y alta médicas e informes médicos; y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido. Al mismo tiempo, se le informa del órgano competente para resolver, de la normativa aplicable, del plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa, de los efectos del silencio administrativo y de la apertura del inicio de un periodo de prueba, concediendo plazo de quince días.

Transcurrido el plazo otorgado no hay constancia de que el requerimiento haya sido atendido por la interesada, por lo que se da continuidad a la instrucción del expediente.

Se ha recabado el informe de la Policía Municipal del Distrito de Villaverde, que con fecha 8 de abril de 2013 comunica que consultados los archivos de la Unidad no figuran antecedentes sobre los hechos referidos. Tampoco consta la intervención del servicio de emergencias municipal, según informa la Dirección General de Emergencias y Protección Civil mediante escrito de 11 de abril de 2013.

Se ha incorporado el informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas que tras consultar la aplicación informática Avisa2 comunica que no se ha detectado ninguna incidencia que coincida con el desperfecto en el dado de granito que motiva la reclamación y que girada visita de inspección se ha comprobado que el dado de granito ya se encuentra en su posición correcta. Añade que *“Los dados de granito que hacen de bolardos en el Paseo de Alberto Palacios son movidos con mucha frecuencia por algunos viandantes y vueltos a colocar en su posición original por otros viandantes o la propia policía municipal sin necesidad de la intervención de los servicios municipales. Esto parece ser el caso que nos ocupa al estar el dado de granito simplemente girado 90^º”*.

Una vez instruido el procedimiento se ha procedido a dar trámite de audiencia y vista del expediente a la interesada, mediante escrito notificado el 27 de mayo de 2013, que dentro del plazo establecido comparece para tomar vista del expediente y retirar copia de diversos documentos, tras lo cual firma la correspondiente comparecencia.

El 30 de mayo de 2013, la reclamante presenta un informe de 15 de mayo de 2013 de atención en Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre, donde consta que en 2008 tuvo una rotura traumática del tendón supraespinoso y que el 21 de enero sufrió una caída accidental volviéndoselo a romper.

El 13 de marzo de 2014, la consejera técnica del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, dictó propuesta de resolución en la que desestimaba la reclamación formulada.

Con posterioridad, el 28 de marzo de 2014, la reclamante presenta diversos informes médicos para su estudio e incorporación al expediente, algunos ya aportados al inicio y uno correspondiente a una artroscopia realizada el 23 de enero de 2014, en concreto:

- Escrito de reclamación.
- Informe de alta de 24 de enero de 2014 en el que consta que la reclamante se sometió el 23 de enero de 2014 a cirugía artroscópica por *“rotura degenerativa de manguito derecho, fibrosis subacromial, tendinopatía crónica de bíceps, artrosis AC y glenohumeral”*.
- Parte de lesiones del día siguiente a la caída en el que solo constan como lesiones: *“erosiones en la mano derecha a nivel de zona hipotenar y dolor a la palpación a nivel de zona intermamaria, zona costal 5-7 espacio intercostal”*.
- Informe de Urgencias de 15 de mayo de 2013 en el que en el apartado “antecedentes” se atribuye a la caída la rotura del tendón supraespinoso.

TERCERO.- En este estado del procedimiento, el 24 de abril de 2014 tiene entrada en el Registro del Consejo Consultivo escrito dirigido al secretario general por la subdirectora general del Relaciones Administrativas del Ayuntamiento de Madrid por el que se remite diversa documentación del expediente, en concreto, la aportada por la interesada después de la propuesta de resolución.

Con fecha 20 de marzo de 2014 se realiza 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, mediante escrito de 10 de abril siguiente, registrado de salida en la Consejería el 8 de mayo de 2014, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente y ha recibido el número de expediente 217/14, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VII, presidida por la Excm. Sra. Dña. María José Campos Bucé, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en

Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 4 de junio de 2014.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que en formato CD, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE 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 (LCC), y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.1 LCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC, cuyo término se fijó el 15 de junio de 2014.

SEGUNDA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra regulada en el artículo 106.2 de la 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”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (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 (RPRP).

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

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid 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, según la redacción vigente en el momento de los hechos, o de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, según la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El artículo 142.5 de la LRJ-PAC dispone que *“el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el 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 determinación del alcance de las secuelas”*. El accidente se produjo el 20 de enero de 2013 por lo que la reclamación presentada el 22 del mismo mes y año solo puede considerarse interpuesta dentro del plazo previsto en la normativa aplicable.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos, si bien procede subrayar que la tramitación ha excedido el plazo de seis meses dispuesto en el artículo 13 RPRP.

TERCERA.- 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.

Aplicando lo anterior al caso objeto del presente Dictamen, procede considerar acreditada la realidad del daño físico, mediante los informes médicos.

En el parte de lesiones emitido al día siguiente del accidente, el 21 de enero de 2013, solo constaba la existencia de erosiones en la mano derecha a nivel de zona hipotenar y dolor a la palpación a nivel de zona intermamaria, zona costal 5-7 espacio intercostal, si bien posteriormente la interesada presenta un informe de atención en Urgencias posterior, en concreto de 15 de mayo de 2013, en el que consta en el apartado de “antecedentes” que la paciente sufrió rotura traumática en 2008 del tendón supraespinoso derecho y que el día 21 de enero de 2013 sufrió caída accidental y se lo volvió a romper.

La discrepancia entre ambos informes podría hacer pensar que solo las lesiones contempladas en el parte de lesiones serían las que la reclamante presentaba el 21 de enero de 2013, pudiendo las otras ser posteriores y que su atribución a la caída fuese lo referido por la reclamante pero no comprobado por el médico que la atendió. Sin embargo, esta hipótesis debe ser descartada por cuanto también consta un parte interconsulta de atención primaria a Traumatología en el que consta que el 21 de enero de 2013 la interesada ya presentaba rotura del supraespinoso (folio 34), pese a que ello no se hizo constar en el parte de lesiones.

Procede analizar si dichos daños son imputables al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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).

Este Consejo Consultivo también se ha pronunciado en múltiples dictámenes, (Dictamen 12/10, de 20 de enero, entre otros), afirmando que para dar cumplida acreditación a dicha relación de causalidad como requiere la jurisprudencia, se exigiría una prueba que diera razón de la mecánica de la producción de los daños con carácter de inmediatez.

Por ello en muchas ocasiones se ha señalado, así en el Dictamen 354/12, de 13 de junio, lo siguiente:

“Del conjunto de la prueba practicada, cabe concluir que no resulta posible conocer con seguridad, cómo se produjo la caída o si la misma llegó a producirse, o en qué medida la falta de diligencia de la reclamante pudo tener influencia en la misma. No hay una prueba directa de la relación causal, siendo insuficiente la prueba aportada para acreditar la concreta mecánica de la caída. De lo dicho se alcanza la conclusión de no haberse acreditado la existencia de nexo causal entre la obligación de mantener la vía en condiciones de seguridad para su uso normal y ordinario por parte de los viandantes y el daño alegado”.

Alega la perjudicada que la caída que sufrió tuvo su origen en una deficiencia consistente en una baldosa en mal estado. Para acreditar esta circunstancia la reclamante aporta los informes médicos ya mencionados y una fotografía que supuestamente se corresponde con el lugar del accidente.

Los informes médicos únicamente acreditan el daño padecido por el perjudicado, mas no son suficientes para hacer prueba de que el reclamante

se cayó en el lugar alegado ni tampoco para probar la causa y circunstancias de la caída, como reiteradamente viene dictaminando este órgano consultivo, valga por todos el Dictamen 82/12, de 8 de febrero.

En cuanto a la fotografía, las mismas acreditan la existencia de un desperfecto, pero no que la caída tuviera lugar por su causa. Este es el criterio que hemos sostenido en numerosos dictámenes, valga por todo el Dictamen 505/11, de 21 de septiembre.

Por lo expuesto, en el presente caso tampoco se ha acreditado suficientemente dicha relación de causalidad.

En todo caso, procede subrayar que el desperfecto consiste en haber volteado 90 grados un bloque de granito que hace las veces de bolardo. En este aspecto es preciso recordar que el informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas expone que *“Los dados de granito que hacen de bolardos en el Paseo de Alberto Palacios son movidos con mucha frecuencia por algunos viandantes y vueltos a colocar en su posición original por otros viandantes o la propia policía municipal sin necesidad de la intervención de los servicios municipales. Esto parece ser el caso que nos ocupa al estar el dado de granito simplemente girado 90º”*.

Por ello, la descolocación del bloque de hormigón implicaría la intervención de un tercero que habría roto el nexo causal, eliminando así la relación de causalidad con la actuación administrativa, como ya ha considerado este órgano consultivo en otras ocasiones, valga por todas la cita de los dictámenes 645/11, de 23 de noviembre y 100/13, de 20 de marzo. Igualmente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 10ª) de 12 de mayo de 2011 señala que:

“(…) este deber legal de mantenimiento de los viales en condiciones de seguridad, no puede suponer que, ante la acción imprevista de un tercero, como a falta de otras evidencias debe considerarse la aparición

de una mancha de aceite en la calzada, y en ausencia de aviso y de un tiempo mínimo razonable para que la Administración pueda reaccionar frente a la aparición de esa fuente de peligro, deba imputarse a aquélla, sin más, la responsabilidad patrimonial derivada del siniestro que se produzca en tales condiciones, siendo que, conforme a una reiterada jurisprudencia, no puede convertirse a los Ayuntamientos, y a las administraciones públicas en general, en aseguradores universales o en entidades providencialistas reparadoras de todos los daños que sufran los ciudadanos al utilizar las vías públicas (...)”.

Por todo lo expuesto no cabe sino considerar que no existe relación de causalidad entre las lesiones sufridas por la reclamante y el servicio público municipal.

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por no existir relación de causalidad entre el daño y el servicio público municipal.

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, 4 de junio de 2014