

Dictamen n.º: **284/10**
Consulta: **Alcalde de Móstoles**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **15.09.10**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión del 15 de septiembre de 2010, sobre consulta formulada por el Alcalde de Móstoles, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.A.M., sobre responsabilidad patrimonial de ámbito vial.

La indemnización solicitada es de cuantía indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito dirigido al Ayuntamiento de Móstoles, con fecha 29 de septiembre de 2009 se reclama responsabilidad patrimonial del referido Ayuntamiento por los daños ocasionados a la reclamante a consecuencia de una caída, en la calle Río Genil a la altura del número 17, que atribuye a la presencia en el pavimento de arena como consecuencia de la realización de unas obras en dicha calle.

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

1. Según se indica en el escrito de reclamación, con fecha 19 de septiembre 2009, sobre las 14 horas, la reclamante de 66 años, sufrió una caída mientras caminaba por la calle Río Genil de Móstoles, que atribuye a

la existencia de tierra de las obras que se realizaban en dicha calle. En el propio escrito de reclamación se cita a cuatro personas que fueron testigos del accidente, y se aportan fotografías del estado de la calzada donde supuestamente tuvo lugar el accidente.

2. Como consecuencia de dicha caída la reclamante acude al Servicio de Urgencias del Hospital Universitario de Móstoles donde es diagnosticada, según consta en el informe de urgencias aportado por la misma, de fractura de impactación en el radio distal, realizándose reducción con yeso bajo anestesia local (folio 4 del expediente administrativo).

El 26 de septiembre, la reclamante de nuevo acude al servicio de urgencias del Hospital Doce de Octubre para revisión, objetivándose en control radiológico, que la fractura estaba inestable, presentando desplazamiento. El tratamiento propuesto es quirúrgico (folio 5 del expediente administrativo).

El día 1 de octubre de 2009 la reclamante es intervenida, realizándosele una reducción abierta y osteosíntesis con placa bloqueada Variax (folio 39 del documento 10 del expediente administrativo).

3. Respecto de la evolución de las lesiones de la reclamante, únicamente consta que la misma fue citada para la realización del correspondiente tratamiento rehabilitador a partir del día 14 de diciembre de 2009 con una duración inicial de 10 sesiones (folio 40 del expediente administrativo).

4. Con fecha 27 de noviembre de 2009, se requiere a la reclamante para que, de conformidad con lo prevenido en el art. 32 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), se complete la solicitud y, en los términos del artículo 6 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de

26 de marzo (RPRP), se aporte acreditación de la representación con la que actúa el firmante de la reclamación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna (folio 15 del expediente administrativo).

5. En la misma fecha la reclamante presenta una autorización manuscrita a favor de su hijo para que surta los efectos legales oportunos en relación con la reclamación presentada (folio 22 del expediente administrativo).

Con fecha de 5 de enero de 2010, de nuevo se dirige un escrito a la reclamante en el que, notificándole la incoación del expediente de responsabilidad patrimonial y poniendo en su conocimiento el plazo para dictar resolución, se la requiere para que, si fuese posible, aporte la evaluación económica objeto de la reclamación, así como justificante de baja y en su caso alta médica. En el mismo escrito se le da trámite para que acompañe cuantas alegaciones, documentos e informaciones estime oportunos, así como para que proponga prueba (folio 28 del expediente administrativo).

Con fecha 8 de enero el representante de la reclamante dirige un escrito al Ayuntamiento en el que después de manifestar que no puede aportar partes de alta y baja, dado que su madre es pensionista, aporta de nuevo los informes médicos relativos al tratamiento de la accidentada, indicando que no puede señalar una cantidad concreta solicitando le sea abonada la misma cantidad que se haya pagado en situaciones análogas, sin aportar ni proponer nuevos medios de prueba, remitiéndose únicamente para acreditar el estado de la calzada a las fotografías que se adjuntaron con la reclamación inicial (folio 36 del expediente administrativo).

TERCERO.- Por dichos hechos se ha instruido el procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con 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.

CUARTO.- Respecto de los hitos del procedimiento, consta haberse concedido a la reclamante el trámite de audiencia, regulado en los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del Real Decreto 429/1993 (RRPAP), con fecha 25 de marzo de 2010 (folio 65 del expediente administrativo), sin que conste haberse evacuado dicho trámite.

Se ha concedido asimismo trámite de audiencia a la empresa encargada de la realización de las obras a las que se atribuye la caída con fecha 18 de enero de 2010, presentándose escrito de alegaciones el 2 de febrero, en las que en síntesis declina toda responsabilidad por falta de acreditación de las circunstancias del siniestro, afirmando que la obra se hallaba cerrada, al acontecer los hechos un sábado a mediodía y debidamente vallada y señalizada, siendo reconocida la presencia de estos elementos (vallas y señalización) en el escrito de reclamación. Se indica también que en las fotografías aportadas por la reclamante, existen vehículos estacionados en la zona de aparcamiento, cuando en esas fechas, dicha zona se encontraba señalizada con la prohibición de no estacionar y que al estar cerrado el acerado próximo a la zona de los trabajos, que es donde dice caerse la reclamante, los peatones podían caminar por la acera que discurre junto a las edificaciones sin necesidad de tener que aproximarse a la zona de trabajo.

Consta asimismo, el informe del servicio que se dice causante del daño, como exige el artículo 10 del Real Decreto 429/1993. En concreto, se incorpora el informe de la Concejalía de Obras y Medio Ambiente, de fecha 3 de marzo de 2010, que obra al folio 64 del expediente administrativo, en el que se manifiestan únicamente los datos que permiten identificar a la empresa adjudicataria de las obras a las que se atribuye el daño.

Se solicita asimismo informe a la Policía Local, sobre una eventual intervención en el accidente con fecha 10 de octubre de 2009, dejándose constancia de que *“Puestos en contacto con la solicitante nos manifiesta que en los hechos denunciados no intervino la Policía Local”* (folio 19 del expediente administrativo).

QUINTO.- Una vez cumplido el trámite de audiencia, con fecha 24 de junio de 2010, por el Departamento de Contratación y Patrimonio del Ayuntamiento de Móstoles, se dicta propuesta de resolución desestimatoria por considerar que no está acreditado el nexo causal.

SEXTO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el alcalde de Móstoles, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 2 de agosto de 2010, 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 unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 15 de septiembre de 2010.

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.

No obstante en relación con la representación a través de la que actúa cabe señalar que de conformidad con el artículo 32.3 de la LRJ-PAC para *“formular solicitudes deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación”*. La reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración es una solicitud de inicio de un procedimiento de acuerdo con la definición de solicitud del artículo 70 de la LRJ-PAC, razón por la cual, si una persona actúa en nombre y representación de otra debe aportar documento acreditativo de ostentar representación suficiente para ello.

La autorización aportada al expediente, tras el requerimiento efectuado por la administración en los términos del artículo 32.4 de la LRJ-PAC, se realiza en documento privado que produce efecto entre partes a tenor de lo dispuesto en el artículo 1257 del Código Civil, pero no respecto de terceros, como es la Administración; la representación carece de constancia fidedigna y por tanto no concurren en la misma los requisitos especificados en el artículo 32.3 de la LRJ-PAC para que pueda entenderse debidamente acreditada.

Ahora bien, en este caso la administración ha dado por buena dicha representación, por lo que este Consejo como en casos similares viene

haciendo, entrará a dictaminar sobre el fondo de la reclamación, sin perjuicio de advertir sobre la incorrección de la representación otorgada en los términos más arriba indicados.

Se cumple, igualmente, la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Móstoles, 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, y en cuanto que titular de la obra a la que se imputa el daño.

La caída se produjo el día 19 de septiembre de 2009, según afirma la reclamante, habiéndose presentado la correspondiente reclamación, tan solo unos días más tarde, el día 29 de mismo mes.

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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, 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, éste 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 2.003, recurso 6/1993/99, y de 22 de abril de 1994, recurso 6/3197/91, que citan las demás).

CUARTA.- Aplicando lo anterior al caso objeto del presente Dictamen, y acreditada la realidad del daño, mediante informes médicos en los que se constata que la interesada presentaba fractura distal del radio izquierdo, daño que es evaluable económicamente e individualizado en su persona, procede analizar si el meritado daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Alega la perjudicada que sufrió una caída como consecuencia de la existencia de arena suelta procedente de las obras que se estaban realizando en la calle en que tuvo lugar la caída. Para acreditar tales desperfectos la reclamante aporta una fotografía del lugar de los hechos en las que sólo se observa la falta de una losa del pavimento de la calzada y arena en torno a la misma. Asimismo aporta los informes médicos correspondientes a la atención que le fue dispensada a consecuencia del accidente.

Por otro lado si bien en el escrito de reclamación hace referencia a la existencia de testigos de los hechos que identifica con nombres y apellidos, lo cierto es que posteriormente cuando es requerida para la aportación de prueba, no hace referencia a testigo alguno, limitándose a ofrecer la prueba documental y gráfica aportada junto con el escrito de reclamación.

Por su parte, la empresa encargada de la realización de las obras afirma que el día del accidente, la obra se encontraba cerrada por ser sábado a medio día y debidamente vallada y señalizada, añadiendo que al estar cerrado el acerado próximo a la zona de trabajo, los peatones podían discurrir por la parte más próxima a las edificaciones, sin necesidad de tener que aproximarse a la zona de los trabajos, que es donde dice caerse la perjudicada.

Ni las fotografías, ni los informes médicos acreditan que la caída se produjo en el lugar invocado por la reclamante, ni que fue propiciada por la existencia de arena sobre el pavimento. En este sentido, en el informe del Servicio de Urgencias del Hospital en el que se atendió a la reclamante se indica simplemente que la misma presenta *“dolor en la muñeca izquierda tras caída hace más o menos dos horas*, confirmándose después de la exploración, fractura de radio distal.

Lo único que dicho informe permite probar es que la reclamante padece unos daños físicos, pero no el origen de los mismos –la caída– ni las circunstancias de ese origen, ni el lugar.

Por otra parte, tampoco la fotografía aportada permiten tener por probado que la caída se produjo en el lugar y por las causas que la reclamante asevera, ni da cuenta de la mecánica de la caída, ni siquiera que el estado de la calzada que supuestamente provocó la caída fuera el que se refleja en aquélla, pues no consta cuándo fue tomada, ni que se corresponda con el defecto del pavimento en que aduce tuvo lugar dicha caída.

En definitiva, los datos aportados no son suficientes para atribuir responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento, pues no cabe olvidar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene que *“la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas 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”* (Sentencias de 30 de septiembre de 2003, recurso 732/1999, y 13 de septiembre de 2002, recurso 3192/2001).

En mérito a lo expuesto, cabe concluir que no ha quedado probado la existencia de un nexo causal entre los daños padecidos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, al no estar acreditado el nexo causal.

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, 15 de septiembre de 2010