

Dictamen nº: **359/10**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.10.10**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión 27 de octubre de 2010, sobre consulta formulada por el Vicealcalde de Madrid (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 1 de septiembre de 2008), 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.V.M.G. sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños causados por el deficiente estado de la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito registrado el 25 de agosto de 2009, se reclama responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Madrid por el daño producido como consecuencia de la caída sufrida el día 12 de septiembre de 2008 en la calle Vinaroz, a la altura del número 26, cuando se dirigía a su lugar de trabajo y que atribuye a la existencia de un socavón. Solicita en concepto de indemnización la cantidad de quince mil euros (15.000 €).

Adjunta a su reclamación informes de asistencia médica en distintos centros sanitarios, informes de urgencias y diversas fotografías.

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

La reclamante, de 50 años en el momento de los hechos, sufrió una caída en la calle Vinaroz, a la altura del número 26, el día 12 de septiembre de 2008, cuando se dirigía a su lugar de trabajo y que atribuye a la existencia de un socavón en la calle, donde “*se le metió el pie*”, “*dando lugar a que tropezara y cayera de bruces, quedando tendida en el suelo, occasionándose debido a la caída, diversas lesiones de distinto carácter y gravedad*”.

Acude al Centro de Salud “Ciudad Jardín” el mismo día de los hechos. Presenta heridas en nariz, mentón, manos y rodillas y a la exploración, además de las heridas descritas, contusión en rodilla izquierda. El juicio clínico señala contusión de rodilla izquierda y laceraciones múltiples en nariz, mentón, cara interna de mucosa labial inferior, muñeca derecha, ambas manos y ambas rodillas (folio 3).

Acude en diversas ocasiones a centros sanitarios “*ante el empeoramiento de las lesiones y la imposibilidad de continuar realizando una vida activa normal, debido a los dolores*”. El día 1 de octubre de 2008, realizada ecografía en el sanatorio A, informa de tendinitis de Quervain en la muñeca izquierda.

TERCERO.- Ante la reclamación se incoa procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración. Mediante escrito fechado el 24 de septiembre de 2009, se practica requerimiento para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC) complete la solicitud y, en los términos del artículo 6 del Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, presente justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público (en caso de intervención de personal perteneciente a servicios municipales, indicar

dicha intervención sin necesidad de aportar los correspondientes informes, los cuales se solicitaran directamente a través de la Unidad de Reclamaciones Patrimoniales); en caso de intervención de otros servicios no municipales (SUMMA 112, Servicio de Grúa, u otros similares), aportar justificante en el que figure el emplazamiento en el que tuvo lugar la intervención; y declaración suscrita por la afectada en la que se manifiesta expresamente, que no ha sido indemnizada (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas.

Con fecha 8 de octubre de 2009, cumplimenta el requerimiento mediante escrito, en el que indica, que no ha sido indemnizada ni va a serlo por compañía o mutualidad de seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada por los hechos objeto de reclamación. También propone dos testigos de lo ocurrido que le auxiliaron en el lugar de los hechos (folio 22).

Se incorpora al expediente Informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, de 20 de enero de 2010 (folio 25), que señala que los servicios técnicos adscritos al Departamento no tenían conocimiento de la deficiencia a la que alude el escrito de reclamación, ni por comunicación de la empresa adjudicataria del contrato de conservación de pavimentos, ni por haber sido denunciada su existencia por otro medio de los habilitados para la recepción de incidencias en el estado de conservación de las Vías y Espacios Públicos Municipales, en la fecha indicada.

Por escrito de 5 de marzo de 2010 se concede trámite de audiencia a la reclamante con vista del expediente, formulando alegaciones (folios 35 y 36) el 23 de marzo de 2010, reiterando lo expuesto en su escrito de reclamación inicial.

Con fecha 31 de mayo de 2010 se requiere nuevamente a la interesada, para que aporte el testimonio de los testigos propuestos en el escrito por el que cumplimentaba el requerimiento de 24 de septiembre de 2009, lo que efectúa el día 21 de junio de 2010 (folios 41 a 43).

El 9 de septiembre de 2010 se dicta por la Jefa del Departamento de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales, propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

CUARTO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el Vicealcalde de Madrid, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 22 de septiembre de 2010, 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 27 de octubre de 2010.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación –en soporte cd– 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.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo se realiza al amparo de 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 quince mil euros, y se efectúa por el Vicealcalde de Madrid, por delegación efectuada por el Alcalde, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley.

El presente dictamen, que no tiene carácter vinculante (artículo 3.3 LCC), 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 LRJ-PAC, 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 LRJ-PAC, por cuanto que es la persona que sufre el daño causado por la caída provocada supuestamente por el mal estado de la acera por la que transitaba.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid al ser 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 para el ejercicio de la acción de responsabilidad 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 físicos o psicológicos, el plazo comienza a computarse desde la

curación o la determinación del alcance de las secuelas. Habiéndose producido la caída el 12 de septiembre de 2008, debe reputarse presentada en plazo la reclamación registrada el 25 de agosto del 2009, con independencia del momento en que ha tenido lugar la curación o la estabilización de las secuelas.

TERCERA.- El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha recabado la prueba precisa, solicitado informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigido en los artículos 9, 10 y 11 del Real Decreto 429/1993, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC.

CUARTA.- 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.

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.

QUINTA.- 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 dicho daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos municipales en una relación de causa a efecto.

Al respecto, 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).

En el supuesto objeto del presente dictamen las pruebas aportadas por la perjudicada son los informes médicos y unas fotografías del lugar de los hechos. En cuanto a los informes médicos, sirven para acreditar únicamente la realidad del daño y si bien en alguno de ellos se hace referencia a un tropiezo al caminar por la calle, ello no es sino reflejo de lo manifestado por la asistida, por lo que no sirve para acreditar las circunstancias de la caída y que ésta se produjo por el mal estado del pavimento, de tal forma que bien pudo producirse por esta causa o por cualquier otra.

En escrito de subsanación de la solicitud se aportan los datos identificativos de dos vecinos del barrio que auxiliaron a la perjudicada y que, según ella, fueron testigos de lo sucedido. La instructora del procedimiento no practica prueba testifical —que no fue solicitada expresamente por la reclamante—, sino que la sustituye por una documental consistente en la declaración jurada de los testigos, declaración que es requerida a la reclamante.

En la declaración de una de las testigos se manifiesta que se auxilió a la interesada, sin que del escueto relato de hechos pueda deducirse que fuese

testigo de la caída, pues no se menciona cómo se produjo ésta ni qué la motivó.

Por el contrario, de la otra declaración jurada sí se desprende que la persona que la firma fue testigo de la caída, pues manifiesta haber observado que la interesada se cayó al suelo al tropezar con un socavón.

Se carece de datos en el expediente acerca de la imparcialidad de los testigos al haberse decidido por la instructora requerir una prueba documental, en lugar de practicar prueba testifical que permitiera conocer más datos sobre las circunstancias de la caída y la existencia o no de relación de parentesco o amistad entre la reclamante y las testigos que permitiera ponderar adecuadamente las declaraciones de éstas.

SEXTA.- No obstante lo anterior, aun dando por probado que la reclamante se cayó en el lugar por ella indicado y a consecuencia de un desperfecto en la acera, es pertinente analizar la entidad del desperfecto que ocasionó la caída. Tanto la reclamante como una de las testigos aluden a un socavón como elemento causante del accidente.

En las fotografías del lugar en el que supuestamente se produjo la caída, aportadas por la reclamante, en las que no consta la fecha en la que fueron tomadas, se aprecian algunos desconchones en la acera, así como la existencia de una tapa de registro de piedra situada ligeramente por debajo del nivel de las losetas de la acera, mas no se observa ningún “socavón” como refieren la reclamante y la testigo.

Se desconoce si el tropiezo se produjo con el desnivel de la tapa de registro o con los desconchones existentes en las inmediaciones de la misma, pero en cualquier caso el desperfecto es perfectamente visible y no se considera de entidad suficiente como para entrañar un riesgo objetivo de caída, máxime teniendo en cuenta que del relato fáctico de los hechos se

desprende que la reclamante conocía el estado de la acera al ser lugar de camino hacia su trabajo.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en Sentencia nº 171/2007, de fecha de 10 de julio (recurso nº 98/2007), declara para un supuesto similar al presente que “*lo que las fotografías muestran son como decimos irregularidades del pavimento de la calzada que no constituyen tanto por su dimensión como por su profundidad un obstáculo que pueda considerarse suficiente para que sean atribuibles a la Administración Municipal, en relación de causalidad, las consecuencias de un tropiezo, pues en este caso todos los posibles accidentes que en relación física pudieran producirse con tan poco relevantes obstáculos o elementos del mobiliario urbano perteneciente a los municipios les serían imputables. Por el contrario, en casos como el presente, se requeriría para entender existente la relación de causalidad que hubiera una anormal actuación en los servicios municipales o un comportamiento activo por indebida instalación de los elementos del mobiliario urbano generador de un riesgo en relación con los usos normales a efectuar en la vía pública. Tal comportamiento no ha resultado acreditado en el presente caso, no bastando con un mero tropiezo, ante la existencia de tan nimio impedimento como el existente, para que el Ayuntamiento sea responsable de las consecuencias dañosas que se puedan producir sobre las vías y bienes de titularidad municipal. El referido obstáculo no se considera por lo tanto relevante para entender existente la requerida relación de causalidad pues no se consideran idóneos los pequeños agujeros, desniveles o grietas del asfalto para provocar la caída que se produjo, atendiendo a factores de adecuación para la producción del resultado lesivo que tuvo lugar, precisamente por la falta de diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones; y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios municipales de conservación puesto que, en otro*

caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad”.

Asimismo, resulta aplicable la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 abril 1999 (RJ 1999\4515) cuando indica que “*No cabe imputar a las obras municipales que se desarrollaban las lesiones sufridas por la parte recurrente, pues si una «mínima atención que se hubiese prestado...» habría bastado para apreciar el desnivel y, consecuentemente, evitar el tropezón, parece evidente que se produjo en realidad por causa de la propia lesionada (distracción)*”.

En definitiva, de acuerdo con los hechos expuestos y a la luz de la anterior jurisprudencia puede afirmarse que los datos aportados no son suficientes para atribuir responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento, pues no cabe olvidar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene que (Sentencias de 30 de septiembre de 2003, recurso 732/1999, y 13 de septiembre de 2002, recurso 3192/2001) 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 Pùblicas 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, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento Jurídico*”.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración.

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, 27 de octubre de 2010

