

Dictamen nº **471/13**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **16.10.13**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 16 de octubre de 2013, 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 de Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por I.R.R. (en adelante *“la reclamante”*) sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída sufrida en el Camino del Regimiento, en el Monte de El Pardo de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 14 de septiembre de 2011 tuvo entrada en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano del distrito de Fuencarral-El Pardo una reclamación de responsabilidad patrimonial, formulada mediante representante, en relación con los daños y perjuicios sufridos por la reclamante como consecuencia de una caída sufrida el 13 de abril de 2011, cuando transitaba por el Camino del Regimiento, en el Monte de El Pardo de Madrid.

En su escrito, la reclamante achacaba el origen de la caída a la existencia de unas piedras que, según indica, habían sido depositadas por la empresa A.

Manifestaba que, como consecuencia de la caída, sufrió una fractura en el pie izquierdo, requiriendo su traslado a una residencia pues no puede acceder a su vivienda, dado que es necesario subir unas escaleras, sin que pueda caminar. Añadía además que, en la fecha de presentación de su escrito, la reclamante se encontraba en silla de ruedas.

Solicitaba por ello que la empresa A, se hiciera cargo de los gastos de residencia a los que la reclamante debía hacer frente, sin especificar cuantía. No obstante, en escrito presentado posteriormente, concreta la cuantía reclamada en veintiocho mil doscientos seis euros con cuarenta y nueve céntimos de euro (28.206,49 €).

Acompaña a su escrito un informe de asistencia del SAMUR – Protección Civil, un certificado de estancia en residencia expedido por B, así como una factura emitida por ésta el 1 de mayo de 2011.

SEGUNDO.- Del expediente administrativo se pueden considerar como hechos probados los siguientes:

La reclamante, de 71 años de edad, se encontraba caminando el 13 de abril de 2011 por el llamado Camino del Regimiento enclavado en el Monte del Pardo perteneciente a Patrimonio Nacional.

En dicho camino sufrió una caída que atribuye a la existencia de piedras que cubrían el citado camino, al lado de unas obras que realizaba la empresa A para el Ayuntamiento de Madrid (colector).

A raíz de esa caída precisó asistencia sanitaria del SAMUR (16.43 horas) que, con el diagnóstico de probable fractura cerrada del tobillo izquierdo, procedió a su traslado a un centro hospitalario privado.

En dicho centro fue intervenida quirúrgicamente para la reducción de la fractura con implantación de material de osteosíntesis, recibiendo el alta médica el 14 de abril.

El 17 de abril la reclamante ingresó en una residencia privada.

Por escrito firmado el 26 de septiembre de 2011 la reclamante presentó una solicitud de responsabilidad patrimonial ante Patrimonio Nacional que fue desestimada.

El 11 de abril de 2012 la reclamante mediante burofax solicitó a la mencionada empresa constructora una indemnización de 28.206,49 euros.

TERCERO.- A causa de la referida reclamación se instruyó procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes.

Por acuerdo de la jefa del Departamento de Reclamaciones Patrimoniales, de 30 de septiembre de 2011, se requirió a la reclamante a fin de que aportara: descripción detallada de los hechos; declaración suscrita en la que manifestase no haber sido indemnizada, ni serlo en el futuro, por los mismos hechos; autorización expresa a favor del representante; indicación detallada del lugar de los hechos; y descripción de los daños personales, aportando partes de baja y alta médicas.

El requerimiento es cumplimentado parcialmente mediante escrito presentado el 24 de octubre de 2011, aportando un plano de la zona y diversas fotografías del lugar de la caída y de la reclamante y copia de la reclamación presentada ante la Delegación del Real Sitio de El Pardo de Patrimonio Nacional.

Por acuerdo de la jefa del Departamento de Reclamaciones Patrimoniales, de 24 de enero de 2012, se requirió de nuevo a la reclamante a fin de que aportara: declaración sucinta en la que manifestase

no haber sido indemnizada, ni serlo en el futuro, por los mismos hechos; autorización expresa a favor del representante; descripción de los daños personales, aportando partes de baja y alta médicas, y estimación de la cuantía en que valoraba el daño sufrido; y, en su caso, evaluación económica de los daños materiales sufridos.

Con fecha 17 de mayo de 2012, la reclamante presentó un escrito al que adjuntaba una declaración indicando que ni había sido ni iba a ser indemnizada por estos hechos, diversa documentación médica, facturas, copia de la comunicación dirigida por burofax a la empresa A en la que se reclamaba una indemnización por importe de 28.206,49 euros.

Consta informe emitido por el jefe de la Unidad Integral de Distrito de Fuencarral – El Pardo, de 29 de junio de 2012, en el que manifiesta que no existen antecedentes de los hechos reclamados.

Por su parte, el jefe de División de Obras de Depuración, del Área de Gobierno de Medio Ambiente, Seguridad y Movilidad, emite informe de 19 de septiembre de 2012, en el que pone de manifiesto:

“- En la fecha indicada por la reclamante se estaban ejecutando las obras del ‘Proyecto de recogida de vertidos de la margen izquierda del río Manzanares desde la presa de El Pardo hasta el hipódromo de la Zarzuela’. Estas obras se desarrollaban junto al río Manzanares, iniciándose el colector en la esquina del Cuartel del Príncipe, a bastante distancia de donde ocurrió el incidente.

- Las mencionadas obras son promovidas por el Ayuntamiento de Madrid y ejecutadas por la empresa A.

- La caída de la reclamante sucedió según sus indicaciones en un camino de acceso a la zona del río Manzanares. Este camino no es una vía pública, pertenece al Monte de El Pardo, de titularidad de Patrimonio Nacional.

- *La zona de la caída está junto a las casetas de la obra mencionada anteriormente. Este recinto de obra, está perfectamente vallado y situado junto al camino, tal y como figura en las fotografías de las hojas 16,17 y 18 del expediente.*
- *En lo que se refiere a la señalización, la zona de caída no está dentro ni cerca del entorno de la obra, por lo que no era necesaria señalización alguna.*
- *La relación de causalidad no existe, por estar el lugar fuera de la obra y del recinto de casetas, tal y como se ha comentado anteriormente.*
- *La caída no es imputable a la Administración ni a la contrata.*
- *En cuanto a los aspectos técnicos a reseñar, cabría indicar que “las piedras de construcción” a las que la reclamante hace referencia, no es más que zahorra colocada sobre el camino de tierra existente con el objeto de facilitar la entrada y salida de vehículos a la zona de las casetas de obra, para evitar el levantamiento de polvo del camino y el encharcamiento del mismo en época de lluvia.*
- *La naturaleza del camino es forestal con las irregularidades propias de este tipo de vías. Su mantenimiento y conservación no es responsabilidad municipal”.*

Constan informes del Canal de Isabel II y de Acciona Infraestructuras que niegan cualquier relación de los hechos con el alcantarillado.

Con fecha 25 de octubre de 2012 se confirió trámite de audiencia a la empresa A, Patrimonio Nacional y a la reclamante (folios 74 a 86).

En uso de dicho trámite, con fecha 13 de noviembre de 2012, el vocal asesor de la Unidad de Apoyo de Patrimonio Nacional, adscrita al Ministerio de la Presidencia, remitió un escrito al que adjuntaba las

resoluciones dictadas por dicha Administración ante la reclamación patrimonial interpuesta por la reclamante contra dicha entidad, todas ellas desestimatorias.

En la citada documentación consta un informe del delegado del Real Sitio de El Pardo en el que se indica que el camino donde ocurrió la caída es un vial en el que existen tramos de diferente composición (asfalto, piedra adoquinada y tierra compactada), tratándose de “*(...) una vía, con las irregularidades del terreno propias de un monte, apta para el tránsito de vehículos de servicio y para viandantes, y no está sometido, como otros tantos caminos del monte, a ningún programa de mantenimiento*”, todo ello dentro de la variada tipología de viales del Monte de El Pardo que comprende “*(...) desde las carreteras asfaltadas hasta los más intrincados senderos, trochas y veredas*” (folio 110).

Consta la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial por el secretario general técnico-director del secretariado de gobierno (por delegación de la ministra de la Presidencia) con fecha 7 de marzo de 2012. Considera la citada resolución que, si el daño se produjo como lo expone la reclamante, la responsabilidad sería de la empresa que arrojó las piedras en el camino y/o de la Administración contratante. Cita a tal efecto sentencias del Tribunal Supremo de los años 1998 y 2004 que consideran que el régimen de responsabilidad patrimonial no puede convertirse en un sistema providencialista y que los daños han de ser consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de la Administración.

Igualmente se aporta la resolución de 1 de abril de 2012 del recurso de reposición planteado por la reclamante que, a lo expuesto en la resolución inicial, añade que el “*poco tiempo*” transcurrido entre la descarga de las piedras y el accidente haría que Patrimonio Nacional careciese de responsabilidad.

Por su parte, la empresa A, con fecha 3 de diciembre de 2012, presentó escrito de alegaciones en el que, en síntesis, manifestaba que la caída no es imputable a las obras pues éstas se encontraban en perfecto estado y fueron ejecutados conforme a la normativa así como que los caminos de paso realizados con motivo de las obras eran totalmente correctos. Añade que “*las piedras puntiagudas*” citadas por la reclamante en su escrito son las propias del camino.

Con fecha 3 de diciembre de 2012, la representación de la reclamante presentó un escrito al que adjuntaba el dirigido al Área de Gobierno, Medio Ambiente, Seguridad y Movilidad, de 30 de noviembre de 2012, en el que solicitaba una indemnización por importe de 28.206,49 euros.

Con fecha 24 de julio de 2013, la jefa del Departamento de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales dictó propuesta de resolución en la que desestimaba la reclamación formulada por la reclamante, al considerar no acreditada la existencia de nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

CUARTO.- 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 de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley del Consejo Consultivo, formula mediante oficio de 12 de agosto de 2013 que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 16 de septiembre siguiente, preceptiva consulta por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 16 de octubre de 2013.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, 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), por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.3 LCC.

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

SEGUNDA.- La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), al haber resultado supuestamente perjudicada por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

No actúa correctamente representada ya que no consta que autorice “*fehacientemente*” al representante que presenta el escrito inicial y si bien posteriormente firma algún escrito declarando que no ha sido indemnizada, no se ha cumplimentado el requerimiento que efectuó la instructora.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 142.5 LRJ-PAC, tienen un plazo de prescripción de un

año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, la interesada refiere que la caída se produjo el 13 de abril de 2011, y la reclamación se presenta con fecha 14 de septiembre del mismo año, por lo que ha de entenderse presentada en plazo.

Procede hacer una especial referencia a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid toda vez que la caída se produjo en un vial enclavado en terrenos del Monte del Pardo pertenecientes a Patrimonio Nacional conforme el artículo 4.5 de la Ley 23/1982, de 16 de junio reguladora del Patrimonio Nacional. La caída por una supuesta existencia de obstáculos en el camino sería responsabilidad directa de quien arrojase el obstáculo o, en su caso, de la Administración titular del vial en función de una culpa *in vigilando*, culpa a la que parece aludir la resolución del recurso de reposición planteado por la reclamante frente a la resolución desestimatoria de la ministra de la Presidencia.

Este Consejo viene indicando en materia de responsabilidad por obstáculos y caídas en la vía pública que el deber de las Administraciones de mantener en buen estado el viario (calles, carreteras, etc.) determina su responsabilidad aun cuando la caída se haya producido por un elemento ajeno a las mismas, vgr. tapas de registro, obras privadas que afectan al demanio viario, etc. Si Patrimonio Nacional decide abrir determinados viales al uso público, más allá del uso previsto para dichos bienes en el artículo 2 de la citada Ley 23/1982, debe adoptar las medidas para que dicho uso se haga en condiciones de seguridad dentro, claro está, de la peculiar naturaleza física y jurídica de los citados caminos.

Así pues, si sobre un camino de titularidad de Patrimonio Nacional se esparce zahorra, la persona que sufra por ello algún daño podrá reclamar

responsabilidad al autor de dicha acción o bien a Patrimonio Nacional por incumplir su deber de vigilancia pero no cabe exigir responsabilidad a la Administración que contrató a la empresa que esparció esa grava cuando dicha acción no forma parte de la obra encargada.

Por tanto no puede establecerse que el Ayuntamiento de Madrid sea el responsable de una caída ocurrida en una zona en la que no ostenta competencia alguna por el mero hecho de que un contratista suyo haya realizado allí una actuación que, además, no consta estar contemplada en el contrato celebrado.

Ello determina sin más la desestimación de la presente reclamación.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no existir legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid.

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, 16 de octubre de 2013