

Dictamen n.º: **487/13**  
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 del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por V.E.R., sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, por los daños causados por el deficiente estado de la vía pública.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La interesada formula reclamación por los daños ocasionados como consecuencia de la caída producida el día 22 de septiembre de 2011, sobre las 12.51 horas, cuando, según afirma, caminaba entre las calles Corregidor Rodrigo Rodríguez, 1 y Corregidor Diego de Valderrábano, 4 y que atribuye al mal estado de la acera. Al lugar del accidente acudió la Policía Municipal y el SAMUR. La caída le produjo una contusión en la rodilla que le impidió seguir trabajando y días después los dolores en la espalda le obligaron a acudir a Urgencias en dos ocasiones. Está en situación de baja laboral desde el 27 de septiembre de 2011.

La reclamación se presentó en la oficina de atención al ciudadano de Numancia, el 18 de octubre de 2011. Al citado escrito acompaña informes médicos y partes de baja y de confirmación de la misma.

No realiza valoración económica de los daños. En escrito posterior fija la cantidad reclamada en 25.878,88 euros.

**SEGUNDO.-** Ante la reclamación se ha incoado expediente de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP).

Mediante notificación cuya recepción consta en el expediente, se practica requerimiento para que, de conformidad con lo prevenido en el artículo 71 LRJ-PAC, se complete la solicitud y se acrediten los extremos indicados en el anexo: declaración suscrita por la afectada en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizada (ni va a serlo) por compañía o mutualidad de seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas; en el supuesto de daños personales, descripción de los mismos, aportando partes de baja y alta médicas y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido; y en caso de daños materiales, evaluación económica de la indemnización solicitada.

Cumplimenta el citado requerimiento por escrito de 13 de diciembre de 2012 manifestando que no puede fijar la cuantía indemnizatoria pues aún continúa de baja. Presenta la fotografía de un pavimento y la declaración jurada requerida.

Solicitado informe de actuación policial, la Unidad Integral del Distrito de Moratalaz, con fecha 24 de febrero de 2012 manifiesta que los agentes

son requeridos por emisora ya que una persona *“se ha caído al suelo por falta de baldosas en la acera”*. En el lugar de los hechos se persona el SAMUR que atiende a la reclamante por dolor en la rodilla izquierda y erosiones en la misma, *“dándola de alta en el lugar. Se señala la zona con cinta policial y se comunica a través de la Emisora para que se persone el servicio correspondiente para su reparación”*.

Se incorpora también el informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, de 2 de marzo de 2012, en el que consta, que los servicios técnicos no tenía conocimiento de la existencia del desperfecto con anterioridad a los hechos, conociéndose el mismo día del accidente. Es posible que exista relación de causalidad entre el daño y el servicio público y en caso de determinarse la relación de causalidad, podría ser imputable a la Administración.

Con fecha 26 de abril de 2012 tiene entrada en el registro de la oficina de Medio Ambiente y Movilidad escrito de la interesada mediante el cual concreta la cuantía de los daños sufridos en 25.878,88 euros, de los que 7.737,80 euros resarcen los 140 días de incapacidad temporal y los 18.141,08 euros restantes indemnizan la *“lesión permanente total, consistente dicha lesión, según informe médico acreditativo de la misma, en una cervicodorsalgia postraumática, la cual ha supuesto una incapacidad para el desempeño o realización de las tareas que comprenden mi ocupación habitual”*.

Presenta documentos ya aportados, partes médicos y escrito del Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre situación laboral y de incapacidad de la reclamante.

Una vez instruido el procedimiento, se ha procedido a dar trámite de audiencia y vista del expediente a la interesada mediante escrito de 27 de agosto de 2012, cuya recepción se acredita con el correspondiente acuse de recibo debidamente firmado. En uso de dicho trámite, y dentro del plazo

establecido, el representante acreditado de la interesada, compareció y tomó vista del expediente.

En el plazo conferido al efecto, la interesada presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta que la anomalía en el pavimento queda suficientemente documentada por los informes: técnico y de la Policía Municipal y la relación de causalidad entre el daño producido y el estado de la vía pública queda adecuadamente acreditada.

El 16 de julio de 2013, la adjunta a Departamento de la Unidad de Relaciones Institucionales del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por la interesada al considerar que no se ha acreditado la existencia de una relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

**TERCERO.-** En este estado del procedimiento 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, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 16 de septiembre de 2013 y ha recibido el número de expediente 487/13, 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, siendo 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 dictamen fue acompañado de la documentación, que en soporte CD, 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 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.

**SEGUNDA.-** Ostenta la reclamante 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 el pavimento.

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.

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 22 de septiembre de 2011 por lo que la reclamación presentada el 18 de octubre de 2011 ha de considerarse interpuesta en plazo con independencia del momento de determinación del alcance de las secuelas.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en el RPRP. Especialmente, se ha recabado informe del servicio

cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del Real Decreto 429/1993, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC, si bien ha de destacarse que se ha sobrepasado notablemente el plazo máximo de seis meses previsto en el RPRP para dictar resolución.

**TERCERA.-** Debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJP-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (recurso 3261/2009):

- 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 cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente recoge dicha Sentencia que *“La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que “no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.*

Aplicando lo anterior al caso objeto del presente Dictamen, se plantea si el daño alegado por la reclamante puede imputarse a la caída y, por tanto, al estado del pavimento.

El parte de asistencia del SAMUR (de difícil lectura) se limita a hacer constar (folio 42) que existe dolor, contusión y herida en la rodilla en tanto que en el apartado “antecedentes” se alude a hernia de disco C5, C6 y C7. De otro lado en ninguno de los documentos médicos aportados se establece una relación directa entre la caída y el dolor en zona dorsolumbar (folios 5, 6) en tanto que en parte de interconsulta a fisioterapia (folio 10) se limita a que existe “*contractura cervical y dorsal a raíz de caída*”, expresión que no indica que sea causada por la caída sino mas bien expresa una circunstancia temporal.

A su vez en la solicitud de valoración por Neurocirugía se alude expresamente a la existencia de “*dolor cervical y parestesias en territorio C5-C6*” en “*paciente con hernia discal C5-C6 lateralizada a la derecha*” (folio 41).

Esa falta de referencias médicas directas que indiquen que ese dolor fue debido a la caída, la ausencia de referencias en el informe del SAMUR respecto a lesiones en zona lumbar, los antecedentes de hernia discal de la reclamante y la a priori escasa relación entre una lesión en la rodilla y una contractura lumbar hacen que no se pueda tener por acreditado fehacientemente que ese daño pueda haber sido ocasionado por una caída.

En cualquier caso y aun admitiendo como hipótesis que las contracturas de la reclamante fueron debidas a la caída es necesario determinar si es un daño imputable al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Debe partirse de la consideración esencial en cuanto a que 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 reclama, conforme la regla general del artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento

Civil (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).

Alega la perjudicada que la caída que sufrió tuvo su origen en el “*mal estado de la calle*”.

Para acreditar tal desperfecto la reclamante ha aportado una fotografía del lugar de los hechos (folio 19). Asimismo aporta los informes médicos correspondientes a la atención que le fue dispensada a consecuencia del accidente así como el informe de la Policía Municipal.

Los informes médicos no acreditan que la caída se produjo en el lugar invocado por la reclamante, ni que fue propiciada por el estado de la calzada. Lo único que dichos informes permiten probar es que la reclamante padece unos daños físicos, pero no el origen de los mismos ni las circunstancias de ese origen, ni el lugar. En este sentido el propio informe del SAMUR recoge que la reclamante “(...) *refiere caída accidental, tropezó con una baldosa*”.

Igualmente el informe de la Policía Municipal permite comprobar que acudieron tras la caída procediendo a señalizar la zona y a avisar al servicio competente sin ninguna referencia a cómo se produjo la caída de la reclamante.

Por tanto no existe ningún elemento probatorio que permita establecer que la caída se debió a la falta de baldosas.

**CUARTA.-** Sin perjuicio de lo anterior, la imputabilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración tiene como título, en estos casos, el referido deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin al que sirven, lo cual hace que el daño sea antijurídico cuando el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la



conciencia social (sentencia del Tribunal Supremo 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002).

Sin embargo, en este caso, de la fotografía aportada se puede apreciar la falta de una serie de baldosas en, aproximadamente, la mitad de la acera, permaneciendo la otra mitad en buenas condiciones. Se trata por tanto de un desperfecto fácilmente evitable sobre todo a plena luz del día (12.50 horas aproximadamente). Como entiende con acierto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2013 (recurso 1060/2012) no basta una acera poco homogénea para que surja la responsabilidad de la Administración en caso de caídas que podrían haber sido evitadas por los peatones con un cierto grado de diligencia por lo que es necesario en estos casos un *“riesgo grave y evidente”*.

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



## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración al no acreditarse la necesaria relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

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