

Dictamen n^o: **492/10**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.12.10**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 29 de diciembre 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).1^o de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por F.L.E.C. 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 2 de octubre de 2009, se reclama responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios producidos como consecuencia de la caída sufrida por la interesada, el día 27 de septiembre de 2009, en la calle Gran Vía, a la altura del número 13, al caerse de la silla de ruedas eléctrica en la que se desplaza, *“tras incrustarse una de las ruedas en un hoyo existente en la calzada (...), cayendo al suelo y sufriendo múltiples heridas”*.

Solicita como indemnización el pago de los gastos ocasionados y los daños y perjuicios consecuencia del accidente.

Acompaña al escrito informe de asistencia sanitaria de SAMUR-Protección Civil y diversas fotografías.

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

La interesada de 64 años de edad en el momento de los hechos y antecedentes de paraplejia tras accidente de tráfico, dice sufrir una caída en la vía pública en torno a las 12:30 horas del día 27 de septiembre de 2009, al incrustarse una de las ruedas de la silla eléctrica en la que se desplaza “*en un hoyo existente en la calzada*”, “*cayendo al suelo y sufriendo múltiples heridas*”. Es auxiliada por la Policía y atendida por el SAMUR-Protección Civil que en el comentario de la actuación reseña que atienden a la reclamante tras caída de la silla de ruedas por unas chapas de la calzada, golpeándose ambas rodillas y presentando “*herida sangrada en la uña del dedo gordo del pie*” e inflamación en ambas rodillas. Se aplica hielo y se realiza cura aséptica en la uña del pie izquierdo, recomendando traslado al hospital para valoración, pero la perjudicada indica “*que no quiere separarse de la silla de ruedas y que va a pedir un taxi adaptado*”.

Ingresa en el Hospital A el 28 de septiembre de 2009, trasladada desde el Hospital Clínico, con el diagnóstico de fractura de tibia distal y fractura bifocal de tibia izquierda. Bajo control radiológico se realiza inmovilización con yesos inguinopédicos.

Es dada de alta con fecha 7 de octubre de 2009 presentando buena evolución. Debe realizar vida cama-sillón sin carga de peso sobre las extremidades inferiores y volver a consulta en seis semanas.

En revisión de 23 de diciembre de 2009 se observa consolidación en ambas tibias, por lo que se retira la inmovilización y se prescribe fisioterapia pasiva suave en el Centro B.

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

Mediante notificación de 22 de octubre de 2009, de cuya recepción queda constancia, se practica requerimiento para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70 y 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), en relación con el artículo 6 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, complete la solicitud y aporte:

- Declaración suscrita en la que la afectada 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.

- Justificante de la representación con que se actúa, mediante poder notarial o bien mediante documento privado en que conste autorización expresa de la representada a favor del representante, acompañándose en este caso, de la fotocopia cotejada de los DNI de ambos. También podrá acreditarse la representación mediante declaración de comparecencia personal de la interesado, provisto de su DNI.

- Descripción de los daños, aportando partes de baja y alta médicas y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido.

El 18 de noviembre de 2009, se cumplimenta parcialmente el requerimiento, con la aportación de copias de: la denuncia presentada en la Comisaría de Centro, por el cónyuge de la reclamante; del informe de alta de un centro sanitario y del parte de atención de SAMUR-Protección Civil, ya presentado junto al escrito inicial de reclamación.

Se requiere nuevamente a la interesada el 2 de diciembre de 2009, notificado el día 14 de diciembre de 2009, para que aporte declaración de no haber percibido otras indemnizaciones, así como acreditación del representante que dice actuar en su nombre y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido, advirtiéndole que, de no atender dicho requerimiento, se declarará la caducidad del procedimiento. Con fecha 29 de marzo de 2010, notificado el 14 de abril de 2010, se procede a efectuar nuevo requerimiento, que es atendido por escrito presentado el 22 de abril de 2010, señalando que no va a ser indemnizada por ninguna Aseguradora o Mutualidad y que no le es posible *“cuantificar la reclamación, toda vez que para ello es necesario conocer días de rehabilitación y secuelas”*, pues continúa recibiendo tratamiento rehabilitador en el Centro B, acompaña copia del informe de Traumatología y Cirugía Ortopédica de 23 de diciembre de 2009 del Hospital A (folio 25).

Se ha incorporado al expediente informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, en el que con fecha 21 de mayo de 2010 comunica que la conservación y reparación de la tapa de registro es titularidad de la entidad C (folio 28).

Por escrito fechado el 19 de julio de 2010, se concede trámite de audiencia y vista del expediente a todos aquellos a quienes se ha considerado interesados en el procedimiento, es decir, a la reclamante y a la entidad C, cuya recepción se acredita mediante acuses de recibo debidamente firmados.

Comparece la representación de C el 13 de agosto de 2010, toma vista del expediente y retira copia parcial del mismo, presentando escrito de alegaciones en el servicio de Correos el 12 de agosto de 2010, en el que afirma que la rejilla de ventilación del centro de transformación que aparece en las fotografías aportadas por la reclamante cumple con la normativa vigente, estando diseñada para reducir el riesgo de

deslizamiento. Asimismo, afirma que la rejilla cuenta con todas sus lamas, sin que de las fotografías pueda deducirse que la causa de la caída haya podido ser la rejilla sino el mal estado del pavimento de la acera, siendo competencia del municipio mantener la pavimentación de las vías públicas en las debidas condiciones de seguridad. Añade que la reclamante no ajustó su deambular a las condiciones de la vía pública, circulando sin la debida atención, ya que la rejilla era perfectamente visible, por lo que sólo la falta de cuidado de la víctima pudo ser la causa del accidente.

La reclamante comparece y toma vista del expediente el día 19 de agosto de 2010, retirando copia de diversos documentos obrantes en el mismo, presentando en la misma fecha escrito de alegaciones en el que indica que no puede valorar los daños padecidos ya que aún continua en rehabilitación.

Con fecha 4 de octubre de 2010 se procede a solicitar informe del Cuerpo de Policía Municipal, como medio de prueba de los hechos alegados por la reclamante, que es contestado por escrito de 18 de octubre de 2010, indicando que sobre las 12:50 horas del día de los hechos *“se personan en el punto porque una persona se encuentra tirada en el suelo por caída de silla de ruedas. Se solicita servicio de SAMUR-aaa, personándose a las 12:55 horas y dándole de alta en el lugar. A través de la emisora central se solicita un taxi adaptado para traslado por sus medios a un hospital para valoración”*.

El 1 de diciembre de 2010 se dicta por la Jefa del Servicio de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales de la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos, 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 16 de diciembre 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 29 de diciembre de 2010.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, en formato cd, 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 indeterminada la cuantía de la reclamación, 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.

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 vía pública por la que transitaba.

La reclamación se presenta por medio de representante, sin que se haya acreditado la representación con la que se actúa. 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 poder suficiente para ello u otorgar dicha representación en comparecencia personal ante funcionario público.

Consta en el expediente que la Administración efectuó requerimiento en dos ocasiones para que se subsanara el defecto en el sentido precisado en el artículo 32.4 de la LRJ-PAC (*“La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto en el plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran”*), sin que dicho requerimiento haya sido efectuado, lo que hubiera permitido a la

Administración inadmitir la reclamación en el momento procedimental oportuno. No obstante, debe tenerse en cuenta que la reclamante, en trámite de audiencia comparece personalmente para tomar vista del expediente, de lo que cabe inferir su voluntad de ratificar lo hasta entonces actuado por quien dice representarle.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid al ser titular de la competencia en materia de conservación y 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 de la 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. Con independencia de cuándo se ha producido la estabilización de las secuelas, teniendo lugar la caída el 27 de septiembre de 2009 debe reputarse presentada en plazo la reclamación registrada el 2 de octubre del mismo año.

TERCERA.- 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.

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).

CUARTA.- Aplicando lo anterior al caso objeto del presente dictamen, y acreditado mediante los informes médicos la realidad del daño padecido, que es evaluable económicamente e individualizable en la persona de la reclamante, procede verificar si concurre la necesaria relación de causalidad que debe existir entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

En prueba de sus alegaciones aporta la reclamante diversos informes médicos, parte de asistencia del SAMUR, denuncia formulada en la Comisaría de Centro y dos fotografías del supuesto desperfecto de la acera, a lo que se ha añadido por el instructor del procedimiento el informe de la Policía municipal. La valoración conjunta de la prueba permitiría dar por acreditado que la perjudicada sufrió una caída en la calle Gran Vía, a la altura del número 13, el día 27 de septiembre de 2009, en torno a las 12,30 horas, mas se carece de datos que permitan dar por probada la mecánica de la caída y el motivo de la misma.

En cuanto a los informes médicos lo único que permiten acreditar es que la interesada sufrió fractura de mesta tibial derecha y de tibia izquierda, mas no hacen prueba de que el daño se produjera por el mal estado de la acera, pues a pesar de que en alguno de ellos se aluda a caída en la vía pública, esta afirmación no hace más que recoger lo manifestado por la

reclamante. Otro tanto cabe decir del informe de asistencia del SAMUR en el que se recoge que la paciente *“refiere caerse por unas chapas en la calzada”*.

Tampoco la denuncia formulada por el esposo de la reclamante –en la que se indica que *“una rueda de la silla se introduce en un socavón que se encuentra en vía pública”*– permite advenir los hechos relatados en la reclamación, conforme a reiterada doctrina de este Consejo Consultivo, en la medida en que son una simple manifestación de parte ante la autoridad policial, que no hace prueba de que lo denunciado se corresponda con la realidad.

Por último, las fotografías de las tapas de registro que supuestamente provocaron la caída no son suficientes para acreditar el nexo causal, pues de ello no se puede inferir que la caída se produjo en dicho lugar y a causa de esos desperfectos, ni siquiera puede determinarse si las fotos reflejan la realidad de la acera en la fecha en que el accidente se produjo. Aun suponiendo que se hubieran realizado en el lugar y fecha de la caída, no permiten dar cuenta de la dinámica de la caída y el origen de la misma.

A este respecto es importante señalar que el informe policial se limita a indicar que en el día del suceso se personan los efectivos policiales en el lugar referido *“porque una persona se encuentra tirada en el suelo por caída de silla de ruedas”*, sin indicación alguna de la posible causa de la caída, ni ninguna referencia al estado de la vía pública.

QUINTA.- No obstante lo anterior, y aun en el supuesto en que se considerara que la caída se debió al estado de las tapas de registro que figuran en las fotografías aportadas por la reclamante, es pertinente analizar la entidad del desperfecto que ocasionó la caída. En las fotografías del lugar en el que supuestamente se produjo la caída, en las que no consta la fecha

en la que fueron tomadas, se aprecian unas tapas de registro rectangulares en cuyos extremos existen unos rebajes para situar los asideros de las tapas.

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 la lamentable caída se produjo a plena luz del día –las 12:30 horas-.

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, sería de aplicación lo establecido en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1352/2006, de 18 de julio -RJ 2007\185494-, en la que se establece que *“la Sección estima a la vista de las fotografías aportadas en autos, que la alcantarilla era un elemento estructural de la calle, que no presentaba ningún desperfecto considerable, siendo obligación de los viandantes prestar atención durante la deambulación a fin de sortear aquellos elementos estructurales de las vías públicas como alcantarillas, papeleras, farolas.... Por todo lo cual procede la desestimación del presente recurso contencioso-administrativo.”*

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 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, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un*

sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento Jurídico”.

La imputabilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración que tiene como título, en estos casos, el deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin al que sirven, 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 (*vid.* STS 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002). Y en el caso examinado, la escasa entidad del desperfecto, existente en una zona por la que además transitan a diario miles de personas, nos lleva a afirmar que se han respetado esos mínimos de calidad exigibles, por debajo de los cuales los daños y perjuicios sufridos por los viandantes tendrían la condición de antijurídicos.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

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, 29 de diciembre de 2010