

Dictamen n.º: **548/12**  
Consulta: **Alcaldesa accidental de San Sebastián de los Reyes**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **09.10.12**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 9 de octubre de 2012, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa accidental del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por E.R.M. sobre responsabilidad patrimonial por los daños supuestamente causados por caída en unas escaleras de la calle San Pancrancio de San Sebastián de los Reyes.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 14 de septiembre de 2012 tuvo entrada en el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud firmada por el vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno el día 12 de septiembre de 2012, referida al expediente de responsabilidad patrimonial referido en el encabezamiento procedente del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes.

A dicho expediente se le asignó el número 522/12, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 9 de octubre de 2012.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido interesa destacar los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen solicitado:

E.R.M. formula reclamación de responsabilidad patrimonial (folios 1 a 6 del expediente) por la caída sufrida *“bajando las escaleras que salen de la calle San Pancracio a la Avenida de la Sierra”* el día 1 de noviembre de 2010 sobre las 8:30 horas, que atribuye *“al mal estado de la acera”*. El reclamante refiere que como consecuencia de la caída sufrió una fractura a nivel del radio distal del brazo izquierdo. Para acreditar el citado accidente, el reclamante aporta diversas fotografías del lugar en que supuestamente tuvo lugar la caída y un informe del Servicio de Urgencias del Hospital Infanta Sofía del día 1 de noviembre de 2010 en el que consta como motivo de la consulta *“caída accidental en vía pública, apoyando mano izquierda”* y como juicio diagnóstico *“fractura no desplazada de radio distal”*.

En virtud de lo expuesto el interesado solicita una indemnización económica en cuantía que no concreta.

La reclamación se presentó en una oficina de registro del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes el día 20 de julio de 2011, desde donde se remitió a la unidad administrativa competente para la instrucción del procedimiento.

**TERCERO.-** 1.-Mediante escrito notificado el 19 de septiembre de 2011 se practicó requerimiento, para que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común( en adelante LRJ-PAC) y el artículo 6 del 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 (en adelante, RPRP), el reclamante completase su solicitud mediante la especificación de los siguientes extremos: acreditación de los hechos por cualquier medio de prueba válido en derecho; causa de la caída; evaluación económica de los daños y cualquier otra que estime de su interés.

El reclamante, mediante escrito registrado de entrada en el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes el 29 de septiembre de 2011 cumplimenta dicho requerimiento mediante la aportación de un escrito en el que reitera que la caída se produjo al terminar de bajar las escaleras de la calle San Pancracio *“al encontrarse la acera en pésimas condiciones (baldosas rotas, y a diferente nivel)”* tal y como acreditan, en su opinión, las fotografías que aporta. Menciona la presencia de testigos que le auxiliaron tras el accidente aunque no los identifica. En cuanto a la causa de la caída refiere que sin lugar a dudas fue *“el pésimo estado de la acera en cuestión”*. Por lo que se refiere a la valoración económica de los daños, el reclamante señala que aunque desconoce cuánto tiempo tardará en curar, hasta la fecha de su escrito han transcurrido 333 días en los que ha estado impedido para sus ocupaciones habituales por lo que reclama la cantidad de 17.758,89 euros resultado de multiplicar los días improductivos por 53,66 euros según el baremo contemplado en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor. Finalmente el reclamante indica que presentó denuncia ante el Juzgado de Instrucción nº3 de Alcobendas por *“el mal estado de las aceras”* de San Sebastián de los Reyes, así como que comunicó tal circunstancia al citado Ayuntamiento el día 4 de noviembre de 2010 para que procediera a su arreglo.

2.- El 27 de julio de 2011, se solicita de los servicios técnicos del Ayuntamiento informe sobre las siguientes cuestiones: estado de la vía pública donde se produjeron los hechos objeto de reclamación; si el mantenimiento de la vía pública en la zona indicada se presta por el Ayuntamiento directamente o por un tercero, con identificación en este último caso del responsable del mantenimiento; indicación de si según su criterio técnico es posible que los daños reclamados hayan podido ser causados por la razón indicada por el reclamante así como cualquier otro dato que resulte de interés para la tramitación del expediente, con indicación en este último caso de los datos identificativos del contrato, aspectos técnicos a tener en cuenta en la producción del daño, así como cualesquiera otros extremos que se consideren oportunos y de interés para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial.

El día 2 de enero de 2012 un ingeniero técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes informa que *“la vía pública se encuentra, en general, en buenas condiciones. La parte de la acera pegada al borde de la escalera tiene algunas baldosas desgastadas o rotas”*. En relación con la cuestión de si según su criterio técnico es posible que los daños reclamados hayan podido ser causados por la razón indicada por el reclamante, el citado informe señala que:

*“hay junto a las escaleras que suben hacia San Pancracio, baldosas deterioradas, pero es muy improbable caerse ahí pues para pisar por ellas hay que ir muy pegados a las escaleras. Este señor dice que se accidentó bajando dichas escaleras, nosotros entendemos que es casi imposible que una persona meta el pie entre las baldosas y el último peldaño, pues el ancho va de cero a unos doce centímetros y para tropezar ahí habría que meter el pie a propósito. Prueba de esto es que, hasta el día de hoy, no hemos tenido ninguna otra reclamación en ese lugar. La acera ya ha sido reparada”*.

Además añade que el servicio de conservación se presta por el Ayuntamiento a través de A, empresa adjudicataria del contrato de Conservación de la Red Viaria.

3- Consta en el expediente que el día 30 de enero de 2012 se dio traslado de la reclamación a la empresa A.

El día 8 de febrero de 2012 la empresa encargada del servicio de conservación efectúa alegaciones en las que señala, en síntesis, que las baldosas supuestamente causantes del accidente se encuentran tan pegadas a la pared del escalón que parece muy difícil que fuesen la causa de la caída y que en el lugar no se ha producido ningún otro accidente. En su opinión no se ha desarrollado ni un mínimo principio de prueba que demuestre la existencia de nexo causal.

4- Según la documentación que obra en el expediente el día 25 de mayo de 2012 se requirió al interesado para que, a los efectos de poder valorar económicamente la posible indemnización, efectuara la evaluación económica de los daños, acreditándola.

El día 1 de junio de 2012 el reclamante contesta al requerimiento mediante escrito en el que efectúa la valoración económica de los daños por un total de 23.851,95 euros, a razón de 20.122,50 euros por 361 días de impedimento para sus ocupaciones habituales y 3.354,45 euros por las secuelas consistentes en dolor y limitación en el movimiento de la muñeca izquierda. Acompaña informes médicos e informes de baja y alta.

5- Una vez instruido el procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.1 RPRP, se notificó el trámite de audiencia y vista del expediente al reclamante.

En cumplimiento del referido trámite el interesado formula alegaciones en las que insiste que la caída se produjo al bajar las escaleras por la presencia de baldosas sueltas. Además acusa de negligencia a la empresa

encargada de la conservación de la vía, pues según el interesado ha tardado más de un año en arreglar la acera tras su accidente.

6.- Finalmente en fecha 17 de agosto de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

A la vista de los hechos anteriores cabe hacer las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: 1.º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada”*.

En el caso que nos ocupa, el reclamante ha cifrado el importe de los daños sufridos en cuantía superior a 15.000 euros, por lo que es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen del Consejo Consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, de conformidad con el artículo 14.3 de la LCC, *“Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la*

*Administración local*”, en relación con el artículo 32.3 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Es el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes el legitimado, pues, para recabar dictamen del Consejo Consultivo, habiéndose, en el caso presente, hecho llegar la solicitud al vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, mediante oficio de la alcaldesa accidental de 21 de agosto de 2012.

**SEGUNDA.-** La condición de interesado *ex* artículo 31 de la LRJ-PAC concurre evidentemente en el reclamante, quien ejerce la pretensión indemnizatoria como persona que supuestamente sufrió el accidente en una calle del municipio de San Sebastián de los Reyes.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes en cuanto que corporación municipal titular de la vía pública donde tuvo lugar el accidente y a quien compete el cuidado y mantenimiento de las vías públicas conforme el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJ-PAC).

Según la documentación que obra en el expediente resulta que el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 1 de noviembre de 2010, por lo que habiéndose presentado el escrito de reclamación el día 20 de julio de 2011, el derecho se habría ejercitado indudablemente dentro del plazo de un año que marca el texto legal.

En el presente caso se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJ-PAC y en el RPRP. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar el informe de los servicios a cuyo funcionamiento se atribuye haber causado el daño, informe exigido por el artículo 10.1 de la norma reglamentaria.

En el expediente se ha dado trámite a audiencia al interesado de conformidad con los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP.

Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como preceptúa el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del mismo Reglamento, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, al Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo dictamen.

En materia de procedimiento consta entre la documentación aportada por el interesado la presentación de una denuncia ante el Juzgado de Instrucción nº 3 de Alcobendas, lo que tiene relevancia en orden a la suspensión del procedimiento de responsabilidad patrimonial por la posible sustanciación en el ámbito penal de un proceso en relación a los mismos hechos que motivan la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Sobre este extremo es preciso traer a colación el artículo 146.2 de la LRJ-PAC, que viene a resolver la cuestión en los siguientes términos: *“la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial”*.

Como ya dijimos en nuestro Dictamen 125/12, de 29 de febrero, de acuerdo con esta previsión, la regla general es la no suspensión del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial y la excepción la constituyen los casos en que la determinación de la

responsabilidad patrimonial de la Administración pueda venir condicionada por los hechos que puedan declararse probados en el orden penal.

En el presente caso, no se tiene constancia de si en virtud de la denuncia presentada se ha sustanciado un proceso penal o, en su caso, si el mismo ha concluido pues nada alega al respecto el reclamante ni tampoco la Administración le ha requerido para que lo acredite. En cualquier caso, de los escuetos términos de la denuncia presentada por el reclamante, en la que se hace exclusivamente referencia al mal estado de las aceras de San Sebastián de los Reyes, sin mención alguna al accidente del reclamante o al desperfecto que supuestamente causó la caída, parece claro que la determinación de los hechos en un hipotético proceso penal seguido al efecto no condicionaría la fijación de la responsabilidad patrimonial en este procedimiento.

**TERCERA.-** Como es sabido, 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 LRJ-PAC y por el RPRP. La doctrina del Tribunal Supremo sobre responsabilidad patrimonial de la Administración -v. 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-, entiende que esa responsabilidad comporta 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 la lesión resulte 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, alterándolo, en 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, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

Reiteramos, asimismo, que sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. Esta antijuridicidad del daño viene exigiéndose por la jurisprudencia (v., p. ej., las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2003, recurso 6/1993/99, y de 22 de abril de 1994, recurso 6/3197/91, que citan las demás).

**CUARTA.-** En el presente caso, ha quedado acreditada la realidad de los daños físicos alegados mediante los informes médicos que obran en el expediente. Acreditada la realidad de los daños alegados conforme a lo expuesto, debe examinarse si concurre la relación de causalidad definida, por la jurisprudencia, entre otras Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, como *“una conexión causa efecto, ya que la Administración - según hemos declarado entre otras, en nuestras Ss de 28 de febrero y 24 de marzo de 1998, 24 de septiembre de 2001, y de 13 de marzo y de 10 de junio de 2002,- sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputables a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”*,

puesto que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración Pública 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.

Debemos partir de que, en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial es al reclamante al que incumbe la carga de la prueba. En este sentido, la Sentencia de 3 de mayo de 2011 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con cita de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1985, 9 de junio de 1986, 22 de septiembre de 1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de setiembre de 1997 y 21 de setiembre de 1998.

En este caso el reclamante invoca como causa de la caída que le provocó el daño, el “*mal estado de la acera*” que se encontró cuando terminaba de bajar las escaleras de una calle del municipio de San Sebastián de los Reyes. A los efectos probatorios, el reclamante ha aportado los informes médicos relativos a la lesión padecida y diversas fotografías del supuesto lugar del accidente.

Como ha señalado este Consejo reiteradamente, los informes médicos no acreditan que la caída se produjo en el lugar invocado por el reclamante, ni que fuera propiciada por los factores que aduce, lo único que dichos

informes prueban es que el interesado padeció unos daños físicos, pero no el origen de los mismos.

Por lo que se refiere a las fotografías aportadas, en ellas se aprecia un pequeño desperfecto al final de una escalera y en un lugar del que se desconoce su ubicación. El Consejo de forma reiterada ha señalado que las fotografías no acreditan que la caída se produjo en el lugar invocado por el reclamante, ni que fue propiciada por el estado del pavimento (así el Dictamen 44/11, de 16 de febrero).

En cualquier caso, como venimos observando reiteradamente (por todos, nuestro Dictamen 201/11), no basta con acreditar la existencia de defectos en el viario público para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que se precisa la prueba de que la caída se produjo precisamente a causa del defectuoso estado de conservación del pavimento que invoca. Como recuerda la jurisprudencia (así Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 107/2011, de 11 de febrero o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 971/2011, de 31 de octubre) es conocido que a la hora de transitar por vías urbanas, ha de hacerse con un mínimo de cuidado, por la presencia de diversos obstáculos, elementos de mobiliario urbano o incluso irregularidades que pueden ser eludidos con ese mínimo de cuidado, por lo que la mera presencia de una irregularidad en la acera no siempre determina que surja un título de imputación contra la administración responsable.

En el presente caso el reclamante ni siquiera ha conseguido trasladar al procedimiento con certeza cuál es el elemento que pudo provocar la caída, pues tanto la reclamación como las fotografías aportadas apuntan a distintos elementos como posibles causantes del accidente. En cualquier caso, aunque admitiéramos que el elemento invocado como causante de la caída es el lugar donde se aprecia un pequeño desperfecto que se encuentra

próximo a las escaleras, según la indicación del interesado de que la caída se produjo al terminar de bajar las mismas, debemos tener en cuenta que según el informe de los servicios técnicos del Ayuntamiento *“es casi imposible que un persona meta el pie entre las baldosas y el último peldaño, pues el ancho va de cero a unos doce centímetros y para tropezar habría que meter el pie a propósito”*.

Por tanto, del conjunto de la prueba practicada, cabe concluir que no resulta posible conocer con seguridad qué elemento pudo provocar el accidente, cómo se produjo la caída o en qué medida la falta de diligencia del reclamante pudo tener influencia en la misma. No hay una prueba directa de la relación causal, siendo insuficiente la prueba aportada para acreditar la concreta mecánica de la caída. Respecto a la prueba testifical, de la que hemos señalado reiteradamente que adquiere una gran importancia en los casos de reclamación patrimonial por caídas en la vía pública, pues en numerosas ocasiones, es el único medio para acreditar la concurrencia de los requisitos necesarios para que surja el deber de responder, debe destacarse que el reclamante aunque menciona la presencia de testigos que pudieran acreditar la caída y su relación con el funcionamiento de los servicios públicos, no los identifica ni solicita la práctica de la mencionada prueba. De lo dicho se alcanza la conclusión de no haberse acreditado la existencia de nexo causal entre la obligación de mantener la vía en condiciones de seguridad para su uso normal y ordinario por parte de los viandantes y el daño alegado.

En cualquier caso aunque admitiéramos a efectos dialécticos que la caída se produjo donde se aprecia un pequeño desperfecto junto a una escalera, según las fotografías aportadas, debemos excluir la antijuricidad del daño. En este punto, cabe señalar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha vinculado dicha antijuricidad al ejercicio de la competencia de la Administración relativa al mantenimiento y conservación de las vías públicas, dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de

los viandantes, de acuerdo con la conciencia social al señalar que *“para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”* (STS 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002). En este caso, siendo el desperfecto de mínima entidad, perfectamente visible y en un lugar en el que es muy difícil introducir un pie, podría haber sido eludido con un mínimo de atención que hubiese puesto el interesado a la hora de deambular por la vía.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

### CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación presentada por E.R.M. contra el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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, 9 de octubre de 2012