

Dictamen n.º: **567/11**
Consulta: **Alcalde de Collado-Villalba**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **19.10.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 19 de octubre de 2011, a solicitud del alcalde de Collado-Villalba, al amparo del artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por M.L.F.B., por los daños ocasionados por una caída en la Plaza del Dos de Mayo de Collado-Villalba debida a desnivel en el pavimento.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 15 de septiembre de 2011 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, mediante escrito de 5 de septiembre de 2011, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial n.º aaa, procedente del Ayuntamiento de Collado-Villalba, remitido por el alcalde.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se procedió a su registro, correspondiéndole el número de expediente 592/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo

de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

Su 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, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad, en la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, celebrada el día 19 de octubre de 2011.

SEGUNDO.- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito presentado por la reclamante el día 2 de marzo de 2010 (folios 1 a 7 del expediente), en el que refiere los hechos que motivan su pretensión indemnizatoria, de los que junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1.- La reclamante señala que en la mañana del día 24 de diciembre de 2009, alrededor de las 11 de la mañana, con tiempo frío y seco, cuando iba paseando por la Plaza del Dos de Mayo de la localidad de Collado-Villalba, tuvo una caída debido a un resalte, no señalizado, de al menos 5cm que provoca una diferencia en el pavimento, en su opinión, difícilmente apreciable pues toda la plaza se encuentra enlosada del mismo material. Acompaña su escrito de fotografías del lugar de los hechos.

2.- Requerida la policía local, se personan dos agentes en el lugar de los hechos, que proceden a activar servicio sanitario urgente que traslada a la reclamante hasta el Hospital El Escorial.

3- En el informe de fecha 24 de diciembre de 2009 del Servicio de Urgencias del referido hospital consta que la reclamante fue atendida en dicho servicio el referido día 24, por traumatismo humeral izquierdo y traumatismo facial izquierdo (supraorbitario), sin pérdida de conocimiento, apreciándose en la exploración física, que se le realiza en dicho servicio, herida contusa de 2 cm en región supraciliar izquierda de

bordes irregulares, biselados con bordes necróticos, profunda. En dicho servicio se realiza a la reclamante RX de hombro izquierdo de la que resulta fractura de troquíter izquierdo.

TERCERO.- 1.- Con fecha 3 de febrero de 2011, se notifica a la reclamante escrito de requerimiento para que, de conformidad con lo prevenido en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP-PAC) y, en los términos del artículo 6 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP), aporte Documento Nacional de Identidad, informes médicos de la evolución de las lesiones, facturas de las sesiones de rehabilitación recibidas, cuantificación económica estimativa de los daños y cualquier otra proposición de prueba, concretando los medios acreditativos de que pretende valerse.

2.- La reclamante, mediante escrito presentado el día 11 de febrero de 2011, cumplimenta el trámite conferido, cuantificando el importe de su reclamación en 46.619,95 euros. Igualmente aporta DNI y diversos informes médicos relativos a la evolución de sus lesiones. No solicita la práctica de prueba alguna.

3.- El 11 de marzo de 2010 (folio 20), la policía local da traslado a la Secretaría General del Ayuntamiento de Collado-Villalba del informe de 24 de diciembre de 2009 de los agentes de policía PL-bbb y PL-ccc, en el que refieren que *“mientras realizan las funciones propias de su cargo son requeridos por la emisora central informando que en el lugar arriba indicado una persona mayor ha sufrido una caída, pudiendo encontrarse lesionada. Que una vez allí se comprueba que la primera filiada ha sufrido una fuerte caída, provocada por una elevación del pavimento producto de las raíces de los árboles cercanos a la plaza. Reseñar que el*

segundo afiliado es testigo presencial de lo sucedido, manifestando que la primera filiada tropieza con la elevación del pavimento y golpea violentamente con la cabeza y el lateral izquierdo contra el suelo...”.

4.- El día 16 de diciembre de 2010, dos ingenieros técnicos municipales de la Concejalía de Obras y Servicios Urbanos, a requerimiento de la Secretaría del Ayuntamiento, informan que *“vistas las fotografías de la fecha de reclamación del lugar indicado, se constata que el pavimento de la plaza ha sufrido un asiento diferencial de las dos partes que conforman la misma, provocándose un pequeño escalón de altura variable que en su punto más alto no supera los 5 cm, coincidentes con la junta de dilatación. Dichos desperfectos, se encuentran contemplados dentro de las reparaciones habituales del pavimento que el Servicio de Mantenimiento realiza secuencialmente por zonas; no pudiendo definir, por ello, si dicha irregularidad haya podido causar el citado incidente. Consultados los archivos y registro de la Concejalía de Obras y Servicios Urbanos se comprueba que se han realizado trabajos de mejora y reparación en el lugar indicado...”.*

5.- El día 6 de junio de 2011, la interesada cumplimenta el trámite de audiencia que dice haberle sido notificado el 19 de mayo de 2011 (folios 54 y 55 del expediente administrativo). En uso de dicho trámite la reclamante formula alegaciones considerando, en síntesis, que en fase de instrucción han quedado suficientemente acreditados todos y cada uno de los extremos indicados en su escrito de reclamación.

CUARTO.- Concluida la instrucción del expediente, con fecha 20 de junio de 2011, se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada por falta de acreditación de la relación de causalidad entre el daño padecido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes,

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto 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 (en lo sucesivo, LCC), según el cual: “1. *El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre: 1º 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, la interesada ha determinado el importe de su reclamación en 46.619,95 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen de este órgano 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 Collado-Villalba 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 del alcalde de 29 de agosto de 2011.

SEGUNDA.- La reclamante formula su pretensión indemnizatoria, al haber sido ella misma quien sufrió la caída en una plaza del municipio de Collado-Villalba, concurriendo en ella la condición de interesada, *ex* artículo 31 de la LRJAP-PAC.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Collado-Villalba, 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 de la acción, 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 LRJAP-PAC). En el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo se contará “*desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas*”, lo que equivale a decir que el plazo prescriptivo empieza a correr desde que se tenga conocimiento cabal del daño realmente sufrido, y de su alcance y consecuencias, lo que constituye una aplicación de la teoría de la «*actio nata*», recogida en el artículo 1969 del Código Civil («*actioni nondum natae, non prescribitur*»).

La reclamante refiere haber sufrido la caída el día 24 de diciembre de 2009, por lo que habiéndose presentado el escrito de reclamación el 2 de marzo de 2010, debe reputarse la acción ejercitada en plazo, con independencia del momento de la curación o determinación del alcance definitivo de las secuelas.

TERCERA.- En el presente supuesto, se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJAP-PAC y en el RPRP.

Así, se ha recabado informe de los servicios técnicos municipales sobre la veracidad de lo manifestado por el reclamante en su escrito, acerca de la realidad del daño causado y su supuesta relación de causalidad con el servicio público. Estos informes vienen impuestos por el artículo 10.1 del RPRP.

Por último, se ha conferido trámite de audiencia al reclamante, tal y como preceptúan los artículos 84 de la LRJAP-PAC y 11 del RPRP.

CUARTA.- Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula la reclamante, 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 nuestra Carta Magna, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJAP-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia: 1º) La efectiva realidad de un daño, evaluable económicamente e individualizado con respecto a una persona o grupo de personas que no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\6721], 12 de julio de 2005 [RJ 2005\5337] y 31 de octubre de 2007 [RJ 2007\7266], entre otras); 2º) Que entre el evento lesivo y el funcionamiento del servicio público medie una relación directa de causa a efecto, con exclusión de los supuestos en que el daño se haya producido por fuerza mayor (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\886], 9 de mayo de 2005 [RJ 2005\4902] y 16 de octubre de 2007 [RJ 2007\7620], entre otras); y 3º) Que la reclamación se formule en el plazo de un año desde que se produjo el evento lesivo o, en su caso, desde la curación o estabilización de las secuelas, si se trata de daños físicos o psíquicos (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2003 [RJ 2003\8308], 25 de enero de 2005 [RJ 2005\728] y 21 de mayo de 2007 [RJ 2007\3226], entre otras).

Dichas notas han de completarse con la consideración de que la responsabilidad de la Administración es una responsabilidad objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169), se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, previniendo frente al riesgo de erigir dicho principio de responsabilidad objetiva en un sistema providencialista que llevaría a la Administración a responder de cualesquiera daños que se produjesen como consecuencia del funcionamiento de un servicio público o de la utilización por los ciudadanos de bienes de titularidad pública, sin exigir la presencia de ese nexo causal de todo punto imprescindible para la apreciación de dicha responsabilidad. El fundamento primero de dicha Sentencia se pronunciaba en los siguientes aclaratorios términos: *“La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla 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”*.

QUINTA.- Acreditada la realidad del daño, que ha de ser evaluable económicamente e individualizado en la reclamante, mediante los informes médicos que obran en el expediente, procede examinar la concurrencia del

resto de requisitos necesarios para hacer surgir responsabilidad patrimonial de la Administración, especialmente en este caso, la relación de causalidad entre el daño padecido y el servicio público municipal.

Respecto de la relación de causalidad definida por la jurisprudencia, entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, RJ 7648, 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 imputable a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”*, no cabe olvidar que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, 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 este caso la reclamante invoca como causa de la caída que le provocó el daño, el defectuoso estado del pavimento de la Plaza del Dos de Mayo del municipio de Collado-Villalba donde dice existir un resalte, no señalizado, de al menos 5 cm. Para acreditar tal circunstancia la reclamante aporta fotografías del lugar en que se supone se produjeron los hechos, en las que se muestra la existencia de un desperfecto en la plaza. En este punto cabe señalar que dos ingenieros técnicos municipales de la Concejalía de Obras y Servicios Urbanos informan que *“el pavimento de la plaza ha sufrido un asiento diferencial de las dos partes que conforman la misma, provocándose un pequeño escalón de altura variable que en su punto más alto no supera los 5 cm”*. En cualquier caso, si bien las mencionadas fotografías junto con el informe municipal pudieran servir para acreditar la existencia del desperfecto, sin embargo,

no sirven para demostrar la relación de causalidad, ni tampoco acreditan la mecánica de la caída y que ésta tuviera lugar como consecuencia de la existencia de ese desperfecto.

Es un problema de especial importancia el de la prueba de la relación de causalidad en el ámbito de la responsabilidad patrimonial por daños producidos como consecuencia de desperfectos en la vía pública.

Como ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo Consultivo en anteriores dictámenes, para dar cumplida acreditación a dicha relación de causalidad como exige la jurisprudencia, se exigiría una prueba que diera razón de la mecánica de la producción de los daños con carácter de inmediatez, lo que lógicamente es casi imposible. En este punto la reclamante no ha solicitado la práctica de prueba alguna, limitándose a la aportación de fotografías y los informes médicos anteriormente señalados.

No obstante lo dicho, consta en el expediente un informe de dos policías municipales que atendieron a la reclamante. Sin embargo de su informe se constata que no fueron testigos directos de la caída, pues fue requerida su intervención para atender a una persona lesionada una vez producida la caída. En cuanto al valor de ese informe policial para acreditar la realidad de los hechos, podemos traer a colación la doctrina del Tribunal Supremo, recogida entre otras en la Sentencia de 20 de diciembre de 2002, cuando dispone que *“Ese es igualmente el sentido de la doctrina jurisprudencial de esta Sala, sin que pueda desvirtuarse el sentido de la misma a través de las dos Sentencias que se citan expresamente. Precisamente la de 21 de mayo de 1997 (RJ 1997, 4375) considera harto dudoso que quepa mantener la presunción de exactitud de las declaraciones de los agentes o funcionarios para contrarrestar la presunción de inocencia que se deriva del artículo 24 de la Constitución (RCL 1978, 2836), y la de 25 de febrero de 1998 (RJ 1998, 2124) –refiriéndose a la asimismo citada en el escrito de*

interposición de 5 de marzo de 1979— aclara que la presunción de veracidad que ha de acompañar normalmente a las manifestaciones de los agentes de la autoridad cuando obran en el cometido específico que su función les otorga, ha de conectarse con la circunstancia de que esas manifestaciones respondan a una realidad fáctica apreciada por los mismos, como resultado de su propia y personal observación, no alcanzando a las deducciones, hipótesis o juicios de valor que puedan emitir dichos agentes o funcionarios, y menos todavía a sus opiniones o convicciones subjetivas”.

En el referido informe policial se alude a un testigo presencial de los hechos, cuya declaración sin embargo no ha sido solicitada por la reclamante ni en su escrito inicial, ni posteriormente en el trámite de subsanación conferido al efecto. Tampoco el instructor del expediente ha estimado oportuna la práctica de dicha prueba testifical. En este sentido, el artículo 80.2 de la LRJAP-PAC, aplicable por remisión expresa del artículo 7 del RPRP, recoge el carácter no preceptivo de la práctica de la prueba en el ámbito del procedimiento administrativo, al establecer que cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un periodo de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.

En aplicación de este precepto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras la sentencia de 5 de noviembre de 1996, RJ 1996, 8275 y la de 21 de marzo de 1997, RJ 1997, 2359, señalan que *“la prueba no es un trámite preceptivo para el órgano instructor”*.

No obstante lo dicho, este Consejo considera que acreditado el daño, así como la realidad del desperfecto, la práctica de la prueba testifical, aun reconociendo que carece de la fiabilidad y objetividad que es predicable de

otros medios de prueba, habría aportado al instructor un elemento de juicio importante para el esclarecimiento de los hechos. Ahora bien, no consideramos procedente la retroacción de actuaciones para la práctica de dicha prueba, habida cuenta de que no habiendo sido solicitada por la reclamante, no puede alegarse que se haya producido indefensión. Además, en cualquier caso, aún cuando la declaración del testigo permitiera acreditar el relato fáctico que sustenta la reclamación, y se admitiera a efectos dialécticos que la caída tuvo lugar en la forma y lugar indicados por la reclamante, no podemos concluir que el daño sea antijurídico.

Respecto a la antijuridicidad del daño, cabe señalar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha vinculado dicha antijuridicidad 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). Así se recogido en numerosas sentencias de nuestros Tribunales de Justicia, como por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 2ª) de 16 de marzo de 2005 (nº de recurso 633/03), en que se afirma que *“no se desprende del reportaje fotográfico que el desnivel fuera del tal intensidad que pudiera provocar una caída”*; o la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 8ª) de 5 de enero de 2005 (nº de recurso 655/2003), en que se lee: *“Efectivamente, el reportaje fotográfico lo único que pone de manifiesto es una cierta irregularidad en la acera por falta de alguna loseta y la*

presencia de adoquines, tan de escaso relieve esa irregularidad que una persona mínimamente atenta a su propio deambular salva sin ninguna dificultad, existiendo en cualquier calle de una ciudad española obstáculos de mayor envergadura que el allí existente”.

En el caso examinado, si atendemos a las fotografías que la propia reclamante aporta junto con su escrito de reclamación, se aprecia que existe un pequeño asiento diferencial en el pavimento en la plaza, si bien el mismo parece visible y también se aprecia que hay suficiente espacio en la misma plaza para eludirlo. Como recuerda la jurisprudencia (así Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 1352/2006, de 18 de julio) 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 este caso, si bien hay irregularidades en la plaza, según manifiesta la reclamante, la caída se produjo a las 11 de la mañana, de lo que se desprende que la caída se habría producido a plena luz del día, y siendo el desperfecto perfectamente visible, podría haber sido evitado con un mínimo de atención que hubiese puesto la interesada a la hora de deambular por la citada vía, especialmente teniendo en cuenta que dicha plaza es sobradamente espaciosa, contando con anchura más que suficiente para eludir el citado obstáculo.

En suma, se considera que en ausencia del elemento de la antijuridicidad del daño, debe decaer la reclamación patrimonial presentada.

En mérito a todo lo anterior, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por M.L.F.B. contra el Ayuntamiento de Collado-Villalba, en solicitud de indemnización por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de caída en la vía pública debe ser desestimada.

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 Consultivo, 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, 19 de octubre de 2011

