

Dictamen n.º: **572/11**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **19.10.11**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de octubre de 2011, sobre consulta formulada por el Alcalde de Madrid. Hace llegar la consulta a este órgano consultivo el Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.T.P.R., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados al sufrir una caída en el mercado de Tetuán y que atribuye al mal estado de la escalera de acceso al mismo.

### **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, en relación con el presente expediente de responsabilidad patrimonial, procedente del Ayuntamiento de Madrid. Correspondió su estudio a la Sección IV, presidida por la Excm. Sra. Consejera Dña. Cristina Alberdi Alonso, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 19 de octubre de 2011.

El escrito de solicitud del dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

**SEGUNDO.-** Con fecha 16 de julio de 2008 (presentado en oficina de correos con fecha ilegible y en la oficina de registro de 22 de julio de 2008), J.F.D.F. formula reclamación de responsabilidad patrimonial en nombre y representación de la interesada anteriormente citada, por los daños y perjuicios sufridos, como consecuencia de la caída acaecida el 10 de mayo de 2007 en el Mercado de Tetuán. Caída causada, a su juicio, por el mal estado y defectuosa señalización de las escaleras y rampas de acceso al citado mercado. Como consecuencia de la caída la reclamante, de 82 años en la fecha en que ocurrieron los hechos y recientemente operada de cadera, sufrió una fractura luxación del tobillo izquierdo que requirió intervención quirúrgica y un mes de hospitalización. La interesada a la fecha de interposición de la reclamación se encuentra en silla de ruedas y con pocas posibilidades de recuperar la movilidad del tobillo e imposibilitada para su cuidado personal así como el de su hijo deficiente de 49 años (folios 21 a 24 del expediente administrativo).

La reclamante cuantifica el importe de su reclamación en 48.177,08 euros (16.537,11 euros por las secuelas permanentes, 13.815 euros por la rotura bimalleolar sufrida que valora en 20 puntos y 13.625,24 euros por los días de hospitalización y los días no improductivos más un 10% por factor de corrección). Con su escrito aporta, informe de asistencia del SAMUR, informe del Servicio de Traumatología del Hospital Puerta de Hierro de 12 de junio de 2007, y copia del burofax remitido por el representante de la reclamante a la Dirección del Centro del Mercado de Tetuán en el que ponía de manifiesto su intención de reclamar por los perjuicios sufridos por la caída y unas radiografías (folios 26 a 33).

Previa a la reclamación de responsabilidad patrimonial, la interesada formuló demanda ante los Juzgados de 1ª Instancia de Madrid contra el Mercado de Tetuán, demanda que dio lugar al Procedimiento Ordinario 1545/2007, del Juzgado de 1ª Instancia nº 40 de Madrid. Por Auto de este Juzgado de 5 de junio de 2008, se tiene por desistida a la reclamante en la demanda formulada contra el Ayuntamiento de Madrid.

**TERCERO.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en el R.D. 429/1993, de 26 de noviembre.

A efectos de emisión del presente dictamen son de interés, además de los documentos indicados en el antecedente SEGUNDO, los que siguen:

1. Escrito del Área de Gobierno de Hacienda y Administración requiriendo a la interesada para que en el plazo de quince días hábiles aporte determinada documentación consistente en 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 como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades que ha recibido; justificación de la representación con que actúa J.F.D.F.; indicación acerca de si, por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas; lugar de los hechos, aportando croquis; descripción de los daños, aportando informes médico definitivos en base a los cuales se ha peritado la indemnización solicitada. Este requerimiento de documentación adicional se hace con la advertencia de que, de no aportarla, se tendrá a la reclamante por desistida de su reclamación, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP). El escrito es notificado, finalmente, el 7 de noviembre de 2008 (folios 39 a 41).

2. Escrito de la interesada en respuesta al anterior requerimiento, presentado el 17 de noviembre de 2008, y aporta escritura de poder general para pleitos otorgado a favor del representante, croquis de lugar donde se produjo la caída y varios informes médicos y radiografías (folios 42 a 62).

3. Escrito del Gerente de la Asociación de Comerciantes B en el tras consultar con las personas que presenciaron la caída, A.F., V.A. e I.H., informa lo siguiente: *«Existe constancia del accidente ocurrido el 10 de mayo de 2007 y del burofax enviado por la reclamante y que fuera remitido inmediatamente a la compañía aseguradora A. El acceso donde se produjo el siniestro está en perfectas condiciones (tres escalones y una pequeña rampa de 100 cm de longitud y 60 cm de ancho para subir y bajar carros de compra, se adjunta fotos). En el caso puntual de este siniestro, la reclamante que se trasladaba apoyada en un bastón y con gafas oscuras, se desplazaba a espaldas de la luz natural y de la puerta de acceso, cuando fue advertida a vivas voces por las personas nombradas anteriormente “Señora no apoye el bastón en la rampa que se va a resbalar”. Haciendo caso omiso a las advertencias, se apoyó cayendo al suelo con los consiguientes daños. A posteriori nos enteramos que la demandante tiene problemas de audición y estaba operada de caderas recientemente, lo que le hace más inestable su caminar. En estas condiciones una persona de su edad, estimamos, debería ir acompañada permanentemente en sus desplazamientos exteriores. No existen deficiencias en el estado de las escaleras o la rampa y existe un pasamano lateral izquierdo. Esta construcción se realizó con la obra de reforma del año 1985 y no se ha modificado. (...)»*. Con el escrito se remiten seis fotografías de las escaleras con la rampa y copia de la póliza de seguros concertada por la Asociación de Comerciantes con la entidad A (folios 76 a 80).

4. Informe de la Directora General de Comercio del Área de Gobierno de Economía y Empleo, de 12 de junio de 2009, en el que se limita a afirmar que el Gerente confirma que la reclamante sufrió una caída en el centro comercial el 10 de mayo de 2007 (folios 81 y 82).

5. Escrito del Jefe de Sección de Edificios Municipales e ITE y de la Jefa del Departamento de Servicios Técnicos, de 13 de julio de 2009 en el que, a la solicitud de informe técnico sobre la idoneidad de las características del lugar donde se produjo la caída, se responde que *“esta Sección no tiene competencias para informar sobre lo solicitado, por no depender el mantenimiento del mercado de esta sección”* (folio 86).

6. Nuevo informe de la Directora General de Comercio del Área de Gobierno de Economía y Empleo, de 19 de octubre de 2009, sobre la concesión del Centro Comercial Tetuán en el que se declara que *“Mediante acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Madrid de 30 de abril de 1987 se adjudicó la explotación en régimen de concesión administrativa como Centro Comercial de Barrio, el Centro Comercial de Tetuán situado en el edificio destinado a este fin que tiene entrada por la C/ Marqués de Viana, 4 y 6, a favor de la Asociación de Comerciantes B, por un plazo de cincuenta años. Conforme figura en el Inventario Patrimonial de Bienes, el año de construcción del edificio es 1952, y la última reforma se realizó en el año 2004. La conservación de las instalaciones del edificio que alberga el mercado corresponde al concesionario, es decir, a la Asociación de Comerciantes. Así la Cláusula Séptima las Bases que rigen la adjudicación de la concesión, determina respecto a las relaciones entre el Ayuntamiento y el concesionario, la obligación por parte del concesionario de mantener en buen estado de conservación, por su exclusiva cuenta, las obras e instalaciones del Centro Comercial. A su vez, la Cláusula Séptima regula las relaciones entre el concesionario y el público, estableciendo que el concesionario atemperará en todo caso a las normas generales contenidas en el Reglamento de Centros Comerciales vigente y en*

*la demás normativa que sea de aplicación. La actual Ordenanza de Centros Comerciales de Barrio (art. 50.c) establece a su vez la existencia de un Gerente del Centro que, con el personal adecuado, tiene entre sus funciones la de velar por la conservación y mantenimiento del edificio y sus instalaciones. Por otra parte, el art. 128.3ª del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, al regular las obligaciones generales del beneficiario de una concesión administrativa, recoge la obligación de indemnizar a terceros de los daños que les ocasionare el funcionamiento del servicio, salvo que se hubieren producido por actos realizados en cumplimiento de una cláusula impuesta por la Corporación con carácter ineludible (en el mismo sentido el artículo 121.2 de la Ley de Expropiación Forzosa). En el caso de la caída el 10 de mayo de 2007 de M.T.P.R., y sin entrar a valorar si el incidente está relacionado directamente con el funcionamiento del servicio de mercado, no existe ninguna cláusula impuesta al concesionario por parte de esta Área de Gobierno que sea causa de la caída. Al contrario, la citada Cláusula Séptima del Pliego obliga al concesionario, como ya se ha señalado, a mantener en buen estado de conservación, por su exclusiva cuenta, las obras e instalaciones del Centro Comercial” (folios 91 y 92). Con dicho informe se remite copia de las Bases del Centro Comercial Tetuán y del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas (folios 93 a 105).*

7. Notificación del trámite de audiencia al Gerente de la Asociación de Comerciantes B, en calidad de interesado en el procedimiento, efectuada el 23 de noviembre de 2009 (folios 106 a 107 bis).

8. Notificación del trámite de audiencia a la entidad A, como entidad aseguradora de la Asociación de Comerciantes B, y, por tanto, interesada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, realizada el 24 de noviembre de 2009 (folios 108 a 109 bis).

9. Escrito de alegaciones presentado por la entidad A. el 3 de diciembre de 2009 en una oficina de correos, en el que el representante de la entidad aseguradora manifiesta que *“el dictamen del perito (realizado tras visita al mercado el día 30 de noviembre de 2009) pone de manifiesto que el estado de las instalaciones no pudo influir en la caída, dado que las escaleras son amplias y respetan en su diseño las normas constructivas, el pavimento se encuentra en buen estado y la luminosidad es más que suficiente para un local de estas características, es decir, que todos los elementos arquitectónicos del local cumplen con la normativa de la construcción”*. Con el citado escrito se presenta además de una copia de la escritura de poder general para pleitos y copia de la póliza suscrita con la Asociación de Comerciantes B, un informe pericial en el que, tras el relato de los hechos, el informe hace constar: *“El perito comprueba que los tres peldaños de la escalera son iguales, midiendo la huella 33 cm., y la altura (contrahuella) 15 cm. La rampa que divide los escalones tiene una anchura de 60 cm. y su hipotenusa mide 100 cm. La escalera tiene pasamanos en el lado derecho de la escalera según se entra, a pesar de no ser necesario de acuerdo con la normativa del código técnico de la edificación. La escalera cumple con los requisitos del código técnico de la edificación: ¿Peldaños: Huella > 28 cm. y 13 cm. < contrahuella < 18,5 cm. ¿Tramo: Escalera recta de tres peldaños. ¿Pasamanos: Tiene pasamanos a pesar de que la altura salvada por el tramo es de 45 cm. < 55 cm. que es el límite para poner pasamanos según código. La pendiente para los carros tiene una pendiente de 0,50, tangente del ángulo 26,74°, que forma la pendiente con el suelo plano. El perito solicita al gerente de la asociación, J.E.R.G., el permiso de obra, pero este indica que la escalera está desde la obra original, y él no estaba cuando se hizo, buscará el citado permiso, pero posiblemente no lo encuentre. D.V. indica que en el día de la caída, el suelo estaba limpio, y no había ningún obstáculo que impidiera el paso. El perito comprueba que el mantenimiento de la escalera es el adecuado, y no hay baldosas desprendidas, ni rotas. La*



*iluminación de la zona es adecuada. El perito considera que la causa de la caída no se debe ni a las instalaciones, ni al mantenimiento, y por tanto no es responsabilidad de la asociación de comerciantes asegurada. Por todo lo anterior, el perito recomienda a la compañía que rechace el siniestro” (folios 106 a 146).*

10. Notificación del trámite de audiencia al representante de la reclamante, efectuado el 29 de diciembre de 2009 (folios 148 a 149 bis).

11. Escrito de alegaciones de la reclamante, presentado el 5 de enero de 2010 en el que manifiesta, en síntesis, que M.T.P.R. iba acompañada en el momento de la caída de una persona que se encargaba de su cuidado. Que la reclamante no tiene ninguna hija por lo que no comprende la afirmación realizada por el Gerente del Mercado de que días después de la caída, acudiera la hija de la reclamante y hablara con los testigos que avisaron a la señora. Además, se insiste nuevamente en que las escaleras con rampa no cumplen con la seguridad mínima, que no pueden tenerse en cuenta las declaraciones de los testigos que, ni siquiera hacen referencia a la persona que acompañaba a la reclamante. Igualmente, el informe pericial de la compañía aseguradora debe rechazarse porque es contrario a lo dispuesto en el Decreto 13/2007, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas (folios 152 a 156).

12. Nueva solicitud de informe a la Dirección General de Comercio para que emita informe técnico en relación con el cumplimiento de la instalación al Decreto 13/2007 y adjunte documentación que acredite que la reforma de la citada escalera, supuestamente realizada en el año 1985, estuvo amparada por licencia municipal y se ajustaba a la normativa vigente (folios 157 a 159).



13. Requerimiento al Gerente de la Asociación de Comerciantes B para que aporte *“la documentación que acredite que la citada reforma estuvo amparada de la licencia municipal y se ajustaba a la normativa vigente”*, notificado el 16 de marzo de 2010 (folios 160 y 161).

14. Escrito de la Jefe de Servicio de Comercio de 17 de marzo de 2010 en el que se informa que *“consultados nuestros archivos, esta Dirección General de Comercio no tiene copia de dicha licencia municipal”* (folio 164).

15. Escrito del Gerente de la Asociación de Comerciantes B, de 11 de marzo de 2010 en el que informe que no obran en su poder antecedentes de la obra realizada en 1985, toda vez que se hizo cargo de la gerencia en julio de 2009 y *“no existe documentación en esta oficina de las obras realizadas en ese año”* (folio 165).

16. Solicitud de informe al Departamento Jurídico del Distrito de Tetuán sobre determinadas cuestiones relacionadas con la licencia de instalación de rampa en la escalera de acceso al mercado y sobre la idoneidad de las características de la escalera y rampa de acceso al mercado e *“indicación sobre la adecuación de la instalación a la legalidad”* (folio 166).

17. Informe Técnico de la Sección de licencias del Distrito de Tetuán, que declara que no existe solicitud de licencia de obras en tramitación relativo a rampas en escaleras, que existen tres expedientes de licencias de obras y que la adecuación de la rampa a las licencias indicadas o concedidas debe ser informada por la Sección de Disciplina Urbanística (folio 170). Se remite copia de las licencias concedidas en 1974, 1980 y 1989 (folios 180 a 182).

18. Informe de la Sección de Disciplina Urbanística del Distrito de Tetuán, fechado el 3 de agosto de 2010 en el que se pone de manifiesto

que “Se giró visita de inspección el día 29 de junio de 2010 y se comprobó que la rampa del presente expediente se encuentra en la escalera existente en el acceso derecho del mercado de la calle Marques de Viana. Esta rampa es de chapa metálica de ancho 60 cm. que salva la altura de los tres peldaños de la escalera y es utilizada para los carros de compra. De los expedientes consultados existen dos expedientes con licencias concedidas para la construcción de rampas en las escaleras del mercado que son el aaa y bbb. Recibidos dichos expedientes del archivo y examinados se comprueba lo siguiente: -Expediente aaa. Este expediente concede licencia para la construcción de rampas en escaleras de acceso al mercado con fecha de concesión del 21 de noviembre de 1974. Según los planos del expediente, es sólo para la escalera central y la escalera de acceso por la calle Bravo Murillo (desde el callejón J. de García Cea). La rampa de la escalera del acceso derecho de la calle Marqués de Viana no se encuentra amparada en esta licencia. -Expediente bbb. Este expediente concede licencia para la construcción de rampas para carros de compra, en las escaleras central y de acceso por Bravo Murillo, con un ancho de 0,50 m, con fecha de concesión del 7 de noviembre de 1980. Esta licencia sustituye a la anterior: La rampa de la escalera del acceso derecho de la calle Marqués de Viana no se encuentra amparada en esta licencia”(folio 187).

19. Notificación del trámite de audiencia al Gerente de la Asociación de Comerciantes B, en calidad de interesado en el procedimiento, efectuada el 1 de septiembre de 2010 (folios 189 a 190 bis).

20. Notificación del trámite de audiencia a la entidad A, como entidad aseguradora de la Asociación de Comerciantes B, y, por tanto, interesada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, realizada el 1 de septiembre de 2010 (folios 91 a 192 bis).

21. Notificación del trámite de audiencia al representante de la reclamante, efectuado el 29 de septiembre de 2010 (folios 193 a 194 bis).

22. Escrito de alegaciones presentado por la entidad A en el que insiste en que las obras de la escalera en cuestión se realizaron en 1985 y, por tanto, con anterioridad a que le fuese adjudicada a la Asociación de Comerciantes B, la concesión del mercado realizada en 1987. Además, el Decreto 13/2007 no resulta de aplicación porque lo es para las obras de nueva construcción o de rehabilitación o reforma (folios 195 y 196).

23. Escrito de alegaciones de la reclamante, presentado 8 de octubre de 2010 y cuyo contenido es idéntico al de alegaciones presentadas el 8 de enero de 2010 (folios 200 a 204).

24. Solicitud de informe a la Compañía Aseguradora del Ayuntamiento de Madrid sobre la valoración de las lesiones sufridas por la reclamante en su caída en el mercado (folios 206 a 207 bis).

25. Informe de valoración de la compañía aseguradora del Ayuntamiento, de 24 de noviembre de 2010, que cifra la indemnización que debería abonarse a la interesada en 19.506,09 euros (folios 209 y 210).

26. Escritos de notificación de nuevo trámite de audiencia, a la vista del anterior informe a la Asociación de Comerciantes B, a la compañía aseguradora de la citada asociación, y a la reclamante (folios 210 a 218).

27. Propuesta de resolución de 12 de julio de 2011, que *“desestima la declaración de responsabilidad patrimonial instada por J.F.D.F. en nombre y representación de M.T.P.R. y la declaración de la responsabilidad de la entidad Asociación de Comerciantes B en la cantidad de nueve mil setecientos cincuenta y tres euros con catorce céntimos (9.753,14 €)”*.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES EN 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 presente caso, la reclamante cuantifica el importe de su reclamación en una cantidad mínima de 48.177,08 euros, por lo que resulta preceptivo el Dictamen de este Consejo Consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido formulada legítimamente por el Ayuntamiento de Madrid y 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 32.2 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

**SEGUNDA.-** La reclamante, como persona que sufrió la caída está legitimada activamente para formular la reclamación de daños por responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la Ley 30/1992, (LRJ-PAC).

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, en cuanto corporación municipal titular de la competencia de mercados ex.

artículo 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Por último y en lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC la acción para reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el presente caso, la caída se produjo el 10 de mayo de 2007, y la reclamante sufrió fractura luxación del tobillo izquierdo que precisó intervención quirúrgica, siendo dada de alta el día 12 de junio de 2007, con inmovilización del miembro inferior izquierdo con botín de yeso. Según la documentación aportada por la reclamante, en la radiografía realizada en la revisión efectuada el 22 de agosto de 2007 se observaba la consolidación de la fractura, fecha que puede tomarse como “*dies a quo*” para el cómputo del plazo de prescripción. No resulta legible el sello de presentación de la reclamación en la oficina de correos, si bien el escrito está firmado el día 16 de julio de 2008 y se registró de entrada en la Oficina del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos el 22 de julio de 2008, por lo que debe considerarse presentada en plazo. Además, la reclamante remitió burofax a la Dirección del Centro del Mercado de Tetuán el 7 de septiembre de 2007, hecho éste que, sin duda, produce la interrupción del plazo de prescripción, pues el representante de la reclamante, después de manifestar cuál era la situación de su cliente tras el accidente se solicitaba “*llegar a algún tipo de acuerdo por el cual mi cliente salga indemne de esta circunstancia que ella no ha buscado y que está soportando debido a las irregularidades en que ha incurrido el mercado en las instalaciones de acceso al centro*”.

**TERCERA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra regulado en los artículos 139 y

siguientes de la LRJ-PAC, desarrollado en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Se ha recabado informe de los servicios técnicos municipales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.1 del RPRP. Por último, se ha conferido trámite de audiencia a la reclamante, así como a la Asociación de Comerciantes B y su aseguradora, tal y como preceptúan los artículos 84 de la LRJAP-PAC y 11 del RPRP.

**CUARTA.-** 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. La doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en 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).

**QUINTA.-** Acreditada la realidad del daño, consistente en fractura luxación del tobillo izquierdo que requirió intervención quirúrgica y hospitalización durante 33 días, mediante los correspondientes informes médicos, la cuestión se centra en dilucidar si dicho daño es imputable, o no, al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Debe examinarse si concurre en el presente caso, la relación de causalidad definida, por la jurisprudencia, entre otras Sentencias 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”*, 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 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Alega la reclamante que la caída que le provocó el daño fue ocasionada por el defectuoso estado de conservación de las escaleras y rampa de acceso al mercado de Tetuán.

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 el presente caso, por las declaraciones de los testigos, comerciantes de puestos próximos, resulta acreditado que la caída se produjo en las escaleras de acceso al mercado.

Reconocido que la caída tuvo lugar en las mencionadas escaleras, la interesada alega para probar la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales que la caída fue consecuencia del mal estado y mal señalamiento de las escaleras y rampas de acceso al mercado, así como la falta de barandilla que las separa.

La interesada no aporta prueba alguna que acredite esta circunstancia. En su escrito de alegaciones se limita a afirmar que la construcción no reúne las condiciones del Decreto 13/2007, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en materia de promoción de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

Legislación ésta que no resulta de aplicación al presente caso, en cuanto que esta reglamentación es exigible solo a las obras de nueva construcción, pero no resulta de aplicación a las edificaciones ya existentes.

Frente a esta afirmación de la defectuosa señalización de la escalera y rampa, la Asociación concesionaria del mercado alega que *“el acceso donde se produjo el siniestro está en perfectas condiciones (tres escalones y una pequeña rampa de 100 cm de longitud y 60 cm de ancho para subir y bajar carros de compra)”*, y aportan 6 fotografías de las escaleras de acceso al mercado donde ocurrió el accidente. En sus alegaciones relata como se produjo la caída: *«la reclamante que se trasladaba apoyada en un bastón y con gafas oscuras, se desplazaba a espaldas de la luz natural y de la puerta de acceso, cuando fue advertida a vivas voces por las personas nombradas anteriormente: “Señora no apoye el bastón en la rampa que se va a resbalar”. Hacienda caso omiso a las advertencias, se apoyó cayendo al suelo con los consiguientes daños. A posterior nos enteramos que la demandante tiene problemas de audición y estaba operada de caderas recientemente, lo que le hace más inestable su caminar. En estas condiciones una persona de su edad, estimamos, debería ir acompañada permanentemente en sus desplazamientos exteriores»*. Finalmente, en el escrito se declara que no existen deficiencias en el estado de las escaleras o la rampa y que existe un pasamano lateral izquierdo. La asociación de comerciantes afirma que *“esta construcción se realizó con la obra de reforma del año 1985 y no se ha modificado”*.

Además, la compañía aseguradora de la Asociación de Comerciantes aporta un informe pericial sobre las condiciones de construcción de la escalera en el que afirma que *“los tres peldaños de la escalera son iguales, midiendo la huella 33 cm. y la altura (contrahuella) 15 cm. La rampa que divide los escalones tiene una anchura de 60 cm y su hipotenusa mide 100 cm. La escalera tiene pasamanos en el lado derecho de la escalera según se entra, a pesar de no ser necesario de acuerdo con la normativa del código técnico de la edificación”*.

En la instrucción del expediente al que se han incorporado un informe de la Sección Disciplina Urbanística del Distrito de Tetuán resulta acreditado que la construcción de esta rampa para carros no está amparada por las licencias aaa (concedida el 21 de noviembre de 1974 para la construcción de rampas en escaleras de acceso al mercado) y bbb, concedida el 7 de noviembre de 1980 para la construcción de carros de compra en las escaleras central y de acceso por Bravo Murillo. En base a este informe, la propuesta de resolución, en cuanto imputa la responsabilidad a la empresa concesionaria, concluye que concurre la antijuricidad del daño.

Esta circunstancia, sin embargo, no es suficiente —a juicio de este Consejo Consultivo— para determinar que el daño es antijurídico. La escalera, aunque no amparada por licencia, puede estar correctamente construida, señalizada y conservada, como resulta de las fotografías aportadas y, sobre todo, del informe pericial aportado por la aseguradora de la asociación concesionaria, que considera que la escalera cumple con los requisitos del Código Técnico de la Edificación.

Además, tampoco resulta acreditado en el expediente que la construcción de la citada rampa para carritos haya sido obra de la actual concesionaria de la explotación del mercado, que afirma que la obra fue realizada en 1985, con anterioridad a habersele adjudicado la citada.

Igualmente, resulta del Inventario Patrimonial de Bienes del Ayuntamiento que la última reforma realizada del edificio se realizó en 2004, por lo que la construcción de la rampa pudo estar incluida en dichas obras de reforma, obras sobre las que no se pronuncia el informe de la Sección de Disciplina Urbanística del Distrito de Tetuán.

Por tanto, no habiéndose acreditado en el expediente la defectuosa construcción de la rampa y la escalera, su señalización y estado de conservación, prueba que incumbe a la reclamante, este Consejo Consultivo considera que no concurre la antijuridicidad del daño, no siendo necesario entrar a examinar si la responsabilidad es imputable a la empresa concesionaria como declara el Ayuntamiento en su propuesta de resolución.

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



## CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación al no concurrir los requisitos necesarios para su reconocimiento.

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, 19 de octubre de 2011