

Dictamen nº: **621/11**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **10.11.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 10 de noviembre de 2011, sobre consulta formulada por el Vicealcalde de Madrid (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 21 de junio de 2011), a través del 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 antes referido y promovido por M.P.V. sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños causados a consecuencia de una caída en la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en la oficina de registro de atención al ciudadano del distrito de Tetuán, registrado de entrada el 24 de mayo de 2010 se reclama responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, por los daños ocasionados por los “*contadores de los semáforos de la c/ Magnolia nr. 13, que no estaban bien sujetados, se cayeron y para defenderme los sujeté con la mano causándome una lesión*”, solicita que se arreglen lo antes posible y “*me den indemnizaciones correspondientes*”. A la reclamación acompaña copia de un informe de urgencias de un centro sanitario.

SEGUNDO.- De la documentación obrante en el expediente se derivan los siguientes hechos:

La reclamante, de 72 años de edad en el momento de los hechos, sufre el día 16 de mayo de 2010 una lesión en la mano, en la calle Magnolia número 13, al caerse los contadores de los semáforos que no estaban bien sujetos, según relata, por lo que para defenderse los sujetó con la mano, causándose una lesión. Acudió a urgencias del Hospital La Paz el 20 de mayo de 2010 por traumatismo de muñeca izquierda cuatro días antes. Con el juicio clínico de contusión, se procede a vendar la muñeca, se pauta un analgésico y revisión por su médico de cabecera en dos semanas.

TERCERO.- Ante la reclamación se incoa procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración. Mediante escrito fechado el 15 de julio de 2010, se practica requerimiento para que, de conformidad con lo prevenido en el artículo 71 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) complete la solicitud y, en los términos del artículo 6 del Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RPPR), se acrediten los extremos que se indican en el anexo: descripción detallada de los hechos; declaración suscrita por la afectada en la que se 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 recibidas; y en el supuesto de daños personales, descripción de los mismos, aportando partes de baja y alta médicas y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido.

El requerimiento es cumplimentado mediante escrito registrado el 27 de julio de 2010, donde concreta que “*el semáforo situado en la c/ Magnolias 13 cayó sobre mí, golpeándome el brazo izquierdo, causándome daños en la muñeca izquierda*”, para la descripción de los daños menciona el informe de urgencias que acompaña su escrito de reclamación. En cuanto a la

estimación de la cuantía en la que valora los daños, indica la perjudicada que al ser pensionista y cubrir la Seguridad Social las recetas prescritas, la reclamación se ciñe al daño físico, por lo que solicita “*lo que estipule la ley*”.

Se ha incorporado al expediente el informe del Departamento de Tecnologías del Tráfico, que con fecha 19 de octubre de 2010 señala que consultados los datos que obran en ese Departamento sobre averías o incidencias en la zona, no existe constancia de ninguna actuación por derribo de elementos de regulación del tráfico en la fecha y lugar indicados (calle Magnolias 13 el pasado día 16/05/2010). Al informe acompaña escrito de la empresa adjudicataria del mantenimiento del objeto causante de los daños, que con fecha 14 de octubre de 2010 manifiesta que en la fecha y en el lugar de los hechos “*no se ha detectado ninguna incidencia en su correcto funcionamiento ni tampoco en sus elementos*”.

También incluye el informe copia de croquis de elementos de regulación del tráfico del cruce al que hace referencia la reclamación, del que se deduce que en la calle Magnolias no existe caja de protección y medida (caja de contadores), aunque si una columna semafórica con dos semáforos (uno para peatones y otro para vehículos). La caja de contadores más próxima se encuentra en la avenida de Asturias, 13, lugar próximo a Magnolias 13, aunque en la acera contraria. Por último, el informe señala que “*se ha girado visita de inspección en fecha 18 de octubre, de la que se desprende que los elementos próximos al lugar de la incidencia se encuentran en bueno uso, en especial la caja de acometida*”, de la que aportan fotografía representativa.

También se ha incluido copia de la póliza de la adjudicataria responsable del elemento objeto de reclamación y del pliego de prescripciones técnicas del concurso del Ayuntamiento de Madrid, de los trabajos de gestión y explotación integral del sistema de control y regulación del tráfico en la ciudad de Madrid.

Con fecha 11 de noviembre de 2010, se procede a dar trámite de audiencia a la contratista responsable de los trabajos de gestión y explotación integral del sistema de control y regulación del tráfico y a la aseguradora de la misma.

Por escrito presentado en el servicio de correos el 2 de diciembre de 2010, la representación de la contratista presenta alegaciones en las que manifiesta que no tienen constancia de la anomalía a que hace referencia la reclamación, por lo que solicita sea eximida de cualquier responsabilidad en el supuesto accidente.

Con fecha 13 de enero de 2011, notificado el día 24 del mismo mes, se da trámite de audiencia a la interesada, que comparece para tomar vista del expediente el 25 de enero, presentando alegaciones el 26 de enero de 2011, donde manifiesta que no está de acuerdo con las alegaciones de la contratista y solicita una indemnización de 15.000 euros.

El 12 de julio de 2011 se dicta por el Director General de Organización y Régimen Jurídico, propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

CUARTO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el Vicealcalde de Madrid, a través del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 15 de septiembre de 2011, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VII, presidida por la Excma. Sra. Dña. M^a José Campos Bucé, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 10 de noviembre de 2011.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación, que numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con 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 la cuantía de la reclamación de quince mil euros, 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. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), desarrollados en el 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.

Ostenta la reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 LRJ-PAC, ya que es la persona que sufre el daño causado, supuestamente, por la caída de una caja de contador de semáforos.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid, en la medida en que es titular de la competencia de ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas *ex* artículo 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

En lo que al plazo para ejercitar la acción de reclamación se refiere, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 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. Tratándose de daños físicos o psíquicos el plazo comienza a computarse desde la curación o la determinación de las secuelas. Con independencia de cuándo se ha producido la estabilización de las secuelas, el incidente se produjo el 16 de mayo de 2010, por lo que se encuentra en plazo la reclamación presentada el 24 de mayo de ese mismo año.

TERCERA.- El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha recabado informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia a cuantos aparecen como interesados en el procedimiento, exigidos en los artículos 10 y 11 del Real Decreto 429/1993, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC.

CUARTA.- 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.

Por otra parte, 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), si bien la jurisprudencia ha moderado este principio general en aquellos supuestos en que su práctica es sencilla para la Administración y complicada para el administrado (Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre -recurso 3071/03- y 2 de noviembre de 2007 -recurso 9309/03- y 7 de julio de 2008 -recurso 3800/04-).

QUINTA.- Aplicando lo anterior al caso objeto del presente dictamen, y acreditada la realidad del daño, mediante informe médico en el que se constata que la interesada sufrió contusión en la muñeca izquierda; daño que es evaluable económico e individualizado en la persona de la reclamante, procede analizar si el meritado daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Los principios manifestados en el fundamento anterior exigen constatar el examen de la relación de causalidad inherente a todo caso de responsabilidad extracontractual; relación de causalidad definida por la jurisprudencia, entre otras, en Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, (recurso 3938/1998), como “*una conexión causa efecto, ya que la Administración –según hemos declarado entre otras, en nuestras Sentencias 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, por tanto, 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.

En este caso la reclamante invoca que los daños sufridos al caerse los contadores de semáforos, que no estaban bien sujetados, en la calle Magnolia a la altura del número 13. En prueba de sus alegaciones informe médico en el que se constata el daño sufrido. Este medio de prueba sirve para acreditar, únicamente, la realidad del daño, por lo que no sirve para acreditar el origen del daño, de tal forma que bien pudo producirse por la causa alegada por la reclamante –la caída del contador- o por cualquier otra.

No hay en el expediente ningún elemento probatorio que permita tener por acreditado que los daños padecidos por la reclamante se hayan ocasionado por la caída de un contador de semáforos en el lugar y fecha alegados por la interesada.

Es más, según se informa por el Departamento de Tecnologías de Tráfico, en el lugar en el que la reclamante dice que acontecieron los hechos “*no existe caja de protección y medida (caja de contadores) [...] La caja de*

contadores más próxima se encuentra en la Avenida de Asturias 13, lugar próximo a Magnolias 13, aunque en la acera contraria”.

A ello se añade que no hay ninguna constancia de deficiencias o incidencias relacionadas con elementos de regulación del tráfico en la fecha y lugar referenciados por la interesada, sin que tampoco la reclamante haya desplegado ninguna actividad probatoria tendente a acreditar la deficiencia alegada.

En consecuencia, no ha quedado probada la existencia de un nexo causal entre los daños padecidos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, por lo que no cabe exigir responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por no existir relación de causalidad entre el daño 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, 10 de noviembre de 2011