

Dictamen nº	680/12
Consulta	Alcaldesa de Madrid
Asunto	Responsabilidad Patrimonial
Aprobación	26.12.12

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 26 de diciembre de 2012, sobre la consulta formulada por el vicealcalde de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 26 de enero de 2012), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía de Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.K.M.G. (en adelante “*la reclamante*”) sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída sufrida en la calle Dolores Barranco de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-El 29 de octubre de 2009 tuvo entrada en el registro del Instituto Nacional de Administración Pública, reclamación de responsabilidad patrimonial de la interesada en relación con los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida el 1 de octubre de 2009, cuando transitaba en silla de ruedas por la calle Dolores Barranco, al cruzar la calle Amor Hermoso.

En su escrito, la reclamante achacaba el origen de la caída a la existencia de un escalón en el borde de la acera-vado, haciéndolo inaccesible, requiriendo su traslado al Servicio de Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre, donde fue diagnosticada de policontusiones.

Solicita una indemnización por importe que, inicialmente, no determina, si bien, en contestación a posterior requerimiento, concreta la misma en quince mil cincuenta y seis euros con treinta y seis céntimos (15.056,36 €).

Acompaña a su escrito, informe clínico de alta del Servicio de Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Con fecha 24 de febrero de 2010, se practica requerimiento a la interesada a fin de aportar justificantes acreditativos de los hechos y su relación con la obra o servicio público, justificantes de la intervención de otros servicios no municipales, declaración sucinta en la que se manifestase no haber sido indemnizada por los mismos hechos, indicación detallada del lugar de los hechos, descripción de los daños ocasionados y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido.

En su cumplimiento, presentó escrito el 5 de marzo siguiente, en el que refería la presencia de testigos de los hechos alegados, y fija el importe de la indemnización pretendida en 15.056,36 euros.

El 16 de junio de 2010, la reclamante presenta en la oficina de registro de Personal, de la Concejalía de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid, nuevo escrito de reclamación al que acompaña documentación ya aportada previamente.

El instructor ha solicitado informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas. En el mismo, de fecha 15 de septiembre de 2010 (pág. 36), se refleja esencialmente que:

“3. No se considera como ningún desperfecto o deficiencia, lo expuesto en la presente reclamación, ya que la acera se encuentra en buen estado. Existe un escalón en la acera que se realizó por motivos constructivos”.

Consta, un segundo informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas (págs. 59 y 60), de fecha 6 de marzo de 2012, en el que manifiesta que:

“En documento adjunto se aporta una fotografía sobre la que se han pintado las medidas de la acera en cuestión. Se ha de resaltar el ancho de la acera de 2,05 m que se ve reducido por la existencia de la señalización vertical y el mobiliario urbano a un ancho útil de 1,35 m.

Según la normativa actual aplicable sobre las barreras arquitectónicas urbanística, se define el grado de itinerario peatonal adaptado, a el volumen de desarrollo continuo formado por la longitud del itinerario y un área perpendicular al suelo de 1,20 metros de ancho y 2,10 metros de altura, en el que no existe ningún obstáculo que reduzca o altere su tamaño, desde el acceso a la edificación o desde un itinerario peatonal, hasta su encuentro con otro itinerario peatonal, con pendiente longitudinal no mayor del 12 por 100 y transversal inferior al 3 por 100, sin resaltes ni rehundidos mayores de 0,5 centímetros, ni peldaños aislados o escaleras y con visibilidad suficiente del encuentro con los otros modos de desplazamiento. Igualmente se define el grado de itinerario peatonal practicable, a el itinerario en el que el volumen de desarrollo continuo está formado por la longitud del itinerario y un área perpendicular al suelo de 0,90 metros de ancho y 2,10 metros de altura, con las restantes características iguales que el grado de adaptado.

Como puede apreciarse en dicha fotografía, se cumplen todas las características referidas en el párrafo anterior y por tanto para el paso de una persona con movilidad reducida”.

Dado que entre las pruebas propuestas por la reclamante, se mencionaba la existencia de testigos de los hechos, con fecha 18 de noviembre de 2010, se practicó nuevo requerimiento a la reclamante, a fin de aportar declaración de los testigos mencionados.

Dicho requerimiento es atendido mediante escrito presentado a través de los servicios postales el 1 de diciembre de 2010.

Con fecha 28 de diciembre de 2010, se notifica citación a los testigos propuestos por la reclamante a fin de aportar declaración en dependencias municipales, compareciendo solo uno de ellos, que presta su declaración con fecha 3 de febrero de 2011.

Con fecha 25 de abril de 2012 se confirió trámite de audiencia a la reclamante (págs. 62 a 64) el cual, en uso de dicho trámite, presenta el 10 de mayo siguiente escrito de alegaciones en el que da por reproducida la prueba obrante en el expediente.

Transcurrido el plazo para alegaciones, la instructora formuló propuesta de resolución, de 3 de octubre de 2012, en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial. Y ello, al considerar no acreditada la existencia de relación causal entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

TERCERO- El vicealcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz de Gobierno de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley del Consejo Consultivo, formula mediante oficio de 31 de octubre de 2012 que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 4 de diciembre siguiente, preceptiva consulta por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 26 de diciembre de 2012.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre (LRCC), por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.3 LRCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LRCC.

SEGUNDA.- La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), al haber resultado supuestamente perjudicada por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto que es titular de la competencia de conservación y pavimentación de las vías públicas y parques y jardines *ex* artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial (a tenor del artículo 142.5 LRJAP) tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, la reclamación debe considerarse formalizada en plazo, puesto que, refiere la interesada que la caída se produjo el 1 de octubre de 2009, y la reclamación se presenta con fecha 2 de noviembre del mismo año.

TERCERA.- El órgano peticionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC, artículos 139 y siguientes, desarrollado por 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 (RPRP).

Se han recabado los informes que se han considerado pertinentes, al amparo del artículo 10.1 del RPRP e igualmente se ha evacuado el trámite de audiencia a la reclamante de acuerdo con el artículo 11.1 RPRP.

Por otra parte, se ha sobrepasado el plazo de seis meses que para la resolución y notificación del procedimiento estatuye el artículo 13 del RPRP en relación con el artículo 42 LRJAP. No obstante, el exceso en el plazo previsto no dispensa al órgano administrativo peticionario del dictamen de la obligación de resolver (artículo 43.1 de la LRJAP) ni, en consecuencia, a este Consejo Consultivo de informar la consulta.

CUARTA.- El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce a los particulares, en los términos establecidos por la ley, el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, siempre que esta sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y no concurre circunstancia de fuerza mayor que sirva para exonerar a la Administración. La previsión constitucional se halla desarrollada en el Título X de la LRJ-PAC, artículos 139 y siguientes.

Interpretando el marco jurídico-legal de la responsabilidad patrimonial, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha enunciado en reiterada jurisprudencia los requisitos exigibles (de un modo acumulativo) en orden al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Así, en la Sentencia de 23 de enero de 2012 (RC 43/2010) se declaró que los requisitos son: generación al perjudicado de un daño o perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; que aquel daño o lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal 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; ausencia de fuerza mayor, y que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño alegado.

No cabe plantearse la posible concurrencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración si no se ha producido un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. No en vano, recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009, que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

Y por otra parte la jurisprudencia ha exigido tradicionalmente y con carácter esencial, que el nexo causal sea directo e inmediato, (SSTS de 20-1-84, 24-3-84, 30-12-85, 20-1-86 etc.), y que sea antijurídico, de modo que son solo indemnizables las lesiones producidas provenientes de daños que no haya el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley (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.- En el presente supuesto el daño se concreta en las diversas contusiones producidas como consecuencia de la supuesta caída, de las que fue atendida de urgencia en el Hospital 12 de Octubre de Madrid, así como en revisiones posteriores.

Por ello a continuación debe examinarse si concurre en el presente caso, la relación de causalidad definida por la jurisprudencia en, 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 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,- solo 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 sentido los informes médicos de asistencia de urgencias y los posteriores en el centro hospitalario no acreditan que la caída se produjo en el lugar señalado por la reclamante, ni que fue propiciada por el estado de la acera. Lo único que dichos informes permiten probar son los daños físicos, pero no el origen de los mismos –la caída– ni las circunstancias de ese origen, ni el lugar. Valga por todas la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de

Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a) de 19 de abril de 2005 que “(...) el parte de intervención del SAMUR solo acredita el lugar de recogida, pero no la mecánica de la caída, en especial, la influencia del elemento peligroso con el que tropezó la recurrente”.

Por otra parte, las fotografías aportadas no permiten tener por probado que la caída se produjo en el lugar y por las causas que la reclamante asevera.

También se ha practicado por el instructor prueba testifical a solicitud de la reclamante.

Respecto de este medio probatorio conviene mencionar que como ya ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones este órgano consultivo, valga por todas la cita del dictamen 342/11, de 22 de junio, por analogía con lo establecido en el ámbito jurisdiccional, la revisión por este Consejo Consultivo de la prueba practicada en la instrucción debe respetar la valoración de aquellas pruebas, como las declaraciones testificales, practicadas con una inmediación de la que carece el Consejo. El mismo respeto a la valoración del instructor resulta razonable mostrar cuando esta ha llevado a cabo una apreciación conjunta de pruebas si algunas de ellas han sido practicadas con inmediación, solo cuando la valoración del instructor fuera manifiestamente irracional, arbitraria o ilógica o vulnerase preceptos legales, podría este Consejo Consultivo apartarse de lo apreciado por el instructor.

En este sentido la propuesta de resolución, aún cuando manifiesta sus reservas respecto de este medio probatorio, lo cierto es que da por probado que la caída se produjo en la forma descrita por la reclamante y como consecuencia de la existencia del escalón. No cabe otra conclusión habida cuenta de la declaración del testigo, que, sin relación de parentesco o amistad con la accidentada, manifestó que sí vio la caída y cómo volcó con la silla de ruedas.

SEXTA.- Acreditada la relación de causalidad debe examinarse la existencia o no del requisito de antijuridicidad. En materia de caídas en las

vías públicas, a la hora de valorar una posible responsabilidad administrativa, debe partirse de lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que incluye entre las competencias propias de los Municipios, a ejercer en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la conservación de las vías públicas. A ello se une en el presente caso que los municipios deben aplicar conforme la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas *“las normas y criterios básicos para la supresión de barreras arquitectónicas y obstáculos, evitando la aparición de nuevas barreras, así como eliminando las existentes conforme a la planificación establecida en la presente Ley, en el diseño y ejecución de las vías y espacios libres públicos y del mobiliario urbano, en la construcción o reestructuración de edificios y en los medios de transporte y de la comunicación sensorial, tanto de propiedad privada como pública”* (artículo 1).

Para que el daño resulte imputable a la Administración competente será necesario que ésta haya incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables, en función de las circunstancias concurrentes y del nivel de exigencia de la conciencia social en un determinado sector de actividad.

En dicho sentido, como es criterio en este Consejo (puede verse en nuestro Dictamen el 501/11) debemos, apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración de los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los viandantes, de acuerdo con la conciencia social. Así, *“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, RC 1988/2002).

De esta forma, se trata de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación o incumpliera la normativa aplicable en su diseño, y que esa falta sea, además, relevante. En otro caso, no existiría título de imputación del daño a la Administración.

En este caso, la reclamante considera que el escalón existente en el mismo sitio del vado resulta inaccesible para personas con movilidad reducida.

La cuestión se centra por tanto en determinar si el lugar del accidente cumple o no con la normativa en materia de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

En este sentido, la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, establece en su artículo 1 como objeto de la misma “*garantizar la accesibilidad y el uso de los bienes y servicios a todas aquellas personas que, por una u otra razón, de forma permanente o transitoria, se encuentren en una situación de limitación o movilidad reducida, así como promover la existencia y utilización de ayudas de carácter técnico adecuadas para mejorar la calidad de vida de dichas personas.*”

Por su parte, 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, establece criterios y normas básicas que hacen posible la accesibilidad, evitando la aparición de nuevas barreras, así como otras que ordenan la eliminación de las existentes en el diseño y ejecución de las vías y espacios libres públicos y del mobiliario urbano, en la construcción o reestructuración de edificios y en los medios de transporte y de la comunicación sensorial, tanto de uso público como privado. Dicha norma es de aplicación en el ámbito de la Comunidad de Madrid en todas aquellas

actuaciones referentes a planeamiento, gestión o ejecución en materia de urbanismo, edificación, transporte y comunicación sensorial tanto de nueva construcción como de rehabilitación o reforma, que se realicen por entidades públicas o privadas, así como por personas físicas (artículos 1 y 2).

El informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas expresa que el punto del accidente cumple con dicha normativa, al coincidir con la definición de “*grado de itinerario peatonal adaptado*” que contempla la norma 2.2 del Decreto 13/2007, ya transcrita en el expositivo. Acompaña a la transcripción de la citada norma, fotografía explicativa con mediciones que así lo refleja.

Por tanto el lugar del accidente cumple con la normativa aplicable en materia de accesibilidad. Además no se ha cuestionado su estado de conservación, ni se ha alegado por la reclamante desperfecto alguno que pudiera haber sido la causa del accidente, ya que se limita a considerar que el vado de la acera donde seguidamente se encuentra un escalón no es accesible. En el mismo sentido el testigo, en su declaración, manifestó que “*No el estado de la acera sino el diseño está deplorable desde hace 30 años...*”, con lo que resulta con claridad la inexistencia de algún desperfecto.

Por ello y por el cumplimiento por parte del Ayuntamiento de la normativa sobre accesibilidad, no puede apreciarse responsabilidad administrativa.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen, al no apreciarse la existencia del requisito de la antijuridicidad.

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, 26 de diciembre de 2012

