

Dictamen n^o: **739/11**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **21.12.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 21 de diciembre 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).1^o de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por J.C.S. sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños causados por el deficiente estado de la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, mediante oficio de 10 de noviembre de 2011, registrado de entrada el 15 del mismo mes se formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VII presidida por la Excm. Sra. Dña. María 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 21 de diciembre de 2011.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que en formato cd, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

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

Por escrito presentado el 4 de enero de 2010, en la oficina de registro de la oficina de atención al ciudadano del distrito de Villa de Vallecas, el interesado formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados como consecuencia de la caída sufrida en la vía pública cuando se encontraba caminando por la calle Los Andaluces, a la altura del número 34 y que atribuye a unos socavones que hay en la acera, en los que tropezó y cayó, lesionándose la mano derecha y el dedo gordo del pie izquierdo. Añade el interesado que tiene escayolada la mano y ha perdido la uña del pie.

No determina cantidad indemnizatoria, solicitando que se tomen las medidas para reparar las aceras y una compensación por el tiempo parado por la lesión y en el caso de que la lesión tenga mayor relevancia, demandará.

Adjunta a su reclamación copia de parte judicial y del informe médico de urgencias, donde figura como fecha de la atención dispensada el 23 de diciembre de 2009, indicando que el paciente acude a urgencias por dolor en el primer dedo de la mano derecha tras caída el martes pasado al tropezar en la calle. Aunque indica que posee fotografías, no aporta ninguna.

Mediante notificación cuya recepción consta en el expediente realizada el 22 de febrero de 2010, se practicó requerimiento para que, de conformidad con lo prevenido en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJ-PAC), se completase la solicitud 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), se acreditasen los extremos que se indicaban en el anexo a dicho requerimiento: justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público; en caso de intervención de otros servicios no municipales, aportar justificante en el que figure el emplazamiento en el que tuvo lugar la intervención; declaración suscrita por el afectado 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 recibidas; y descripción de los daños, aportando partes de baja y alta médicas, y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido.

Cumplimenta el citado requerimiento mediante escrito de 2 de marzo de 2010, en el que manifiesta que tras sufrir el accidente perdió la posibilidad de un trabajo al que tenía que incorporarse el 2 de enero de 2010 y que todavía se encuentra en tratamiento por lo que no sabe cuándo podrá trabajar. Determina la cantidad indemnizatoria en 18.000 euros en concepto del sueldo de los 6 meses de contrato más la liquidación y aportes a la Seguridad Social, más las prestaciones por desempleo.

Adjunta al requerimiento, carta de 1 de diciembre de 2009 de una empresa en la que se le indica que ha sido seleccionado para un puesto de trabajo, así como los trámites que ha de seguir para formalizar el contrato; y documentos médicos, algunos aportados en su escrito inicial.

Con fecha 29 de junio de 2010 aporta nuevos documentos al expediente: informes de alta de rehabilitación de 20 de mayo de 2010 y del servicio de cirugía ortopédica y traumatología del Hospital de La Princesa, de 8 de junio de 2010.

Con fecha 30 de noviembre de 2010 y con el fin de poder realizar el informe técnico, se requiere al reclamante para que aporte las fotografías del lugar de los hechos a las que hace mención en su escrito inicial, aportando las mismas por escrito presentado el 3 de diciembre de 2010.

Se ha incorporado al expediente informe de los servicios técnicos del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, que con fecha 13 de abril de 2011 comunica:

“Sin perjuicio de lo que resulte de la acreditación de los hechos por el interesado, los servicios técnicos adscritos a este Departamento, no tenían conocimiento de la deficiencia a la que alude el escrito de reclamación, antes de los hechos, ni por comunicación de la empresa adjudicataria del contrato de conservación de pavimentos, ni por haber sido denunciada su existencia por otro medio de los habilitados para la recepción de incidencias en el estado de conservación de las vías y espacios públicos municipales”.

Una vez instruido el procedimiento y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 RPRP, se ha procedido a dar trámite de audiencia y vista del expediente al interesado, mediante escrito de fecha 24 de mayo de 2011, cuya recepción se acredita con el correspondiente acuse de recibo debidamente firmado (folios 35 a 38). En uso de dicho trámite, y dentro del plazo establecido en el citado artículo 11 RPRP, el reclamante, compareció y tomó vista del expediente, retirando fotocopia del informe de Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas obrante en el mismo.

Presenta alegaciones, por escrito registrado el 16 de junio de 2011 donde, entre otros puntos, solicita una nueva valoración de los daños y la reparación de la vía pública.

Con fecha 11 de octubre de 2011, la Adjunta a Departamento de la Unidad de Relaciones Institucionales del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos del Ayuntamiento de Madrid elevó propuesta de resolución desestimatoria.

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 superior a quince mil euros, y se efectúa por 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).

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

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesado, 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, 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 (RPRP).

Ostenta el 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 por la caída provocada por el supuesto deficiente estado de la acera.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid, en la medida en que es titular de la competencia de conservación y pavimentación de las vías públicas *ex* artículo 25.2.d) 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. La caída se produjo en diciembre de 2009, y estuvo recibiendo tratamiento rehabilitador, siendo dado de alta médica el 8 de junio de 2010, por lo que se encuentra en plazo la reclamación presentada el 4 de enero 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 al interesado 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.- En el caso que nos ocupa resulta acreditada la realidad de los daños físicos que padece el reclamante, mediante los informes médicos incorporados al expediente. Empero, no puede sostenerse lo mismo en relación a los daños económicos por el lucro cesante que dice el reclamante haber soportado al perder una oferta de empleo. Así pues, circunscritos los daños a los puramente físicos, procede analizar si son imputables 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.

Alega el perjudicado que sufrió una caída al tropezar con un “socavón” existente en la acera, y para acreditarlo aporta unas fotografías del lugar de los hechos e informes médicos del diagnóstico y evolución de la lesión padecida en el dedo de la mano derecha.

Ninguno de estos medios probatorios acredita que la caída se produjo en el lugar invocado por el reclamante, ni que fue propiciada por el deficiente

estado de la vía pública. Por una parte, en el informe de urgencias del centro sanitario en el que se atendió al reclamante se indica que presenta *“dolor en primer dedo mano derecha desde el martes pasado al tropezar en la calle”*, lo que no sirve para acreditar la realidad de esta afirmación, por cuanto que no hace sino recoger lo manifestado por el perjudicado. Lo único que dicho informe permite probar es que el reclamante padece unos daños físicos, pero no el origen de los mismos, las circunstancias de la caída, ni el lugar.

Por otra parte, en las fotografías del lugar en el que supuestamente se produjo la caída se observa dos tipos de desperfectos, sin que quede aclarado por el reclamante cuál de ellos propició supuestamente la caída: de un lado, se refleja la ausencia de unas pequeñas losetas junto a un bordillo que limita una zona ajardinada; y, de otro, algunas fotografías reflejan un trozo de acera con algunas baldosas agrietadas y con las esquinas levemente deterioradas, apreciándose, en todo caso, que la acera es de grandes dimensiones.

No consta la fecha en que las fotografías fueron tomadas, ni con ellas se puede dar por cierto que el reclamante se cayó en ese lugar y a consecuencia de esa deficiencia, pues no basta con acreditar la existencia de defectos en el viario público para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que se precisa la prueba de que la caída que la reclamante padeció fue a causa del defectuoso estado de conservación del pavimento. Sin embargo, en el caso que nos ocupa no consta ningún elemento probatorio que permita dar cuenta de la forma en que la caída se produjo, las circunstancias que la rodearon, y la causa que la motivara, ni siquiera de la realidad de la caída.

En definitiva, la caída del reclamante, en términos de hipótesis, tanto se pudo haber producido por la causa alegada por él como por cualquier otra, sin que la mera afirmación de que se produjo por el desperfecto del

pavimento permita eliminar la posibilidad de que aconteciera por otros motivos.

Sin perjuicio de lo anterior y a mayor abundamiento, podemos señalar que, el daño tampoco tendría el carácter de antijurídico. Así, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el artículo 25.2.d) de la LBRL corresponde al Ayuntamiento la competencia de mantenimiento de las vías públicas de lo que se deduce, según ha declarado el Tribunal Supremo (Sentencia de 20 de noviembre de 1994, recurso 10027/1990), la obligación inexcusable de mantener las vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, al menos en cuanto a los aspectos materiales de mantenimiento de esas vías para su fin específico, sin que sea permisible que presenten dificultades u obstáculos a la normal circulación peatonal, sin por lo menos estar adecuadamente señalizados o con la adopción de las medidas pertinentes para la prevención, en tales casos, de posibles eventos dañosos.

Las anomalías reflejadas en las fotografías aportadas por el reclamante son de tan escasa importancia, que no son objetivamente suficiente para entender sobrepasados los estándares de seguridad mínimos, pues como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la imputabilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración que tiene como título, en estos casos, el deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin al que sirven, hace que el daño sea antijurídico cuando el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social (STS de 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002).

A ello se suma que, según se refleja en las fotografías la acera es de grandes dimensiones, por lo que una diligencia mínima de los viandantes

permite sortear tales desperfectos que, en sí mismos, no constituyen un peligro objetivo para la seguridad de los peatones

En consecuencia, no ha quedado probada la existencia de un nexo causal entre los daños padecidos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, ni concurre el requisito de la antijuridicidad del daño, 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 concurrir los requisitos necesarios para ello.

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, 21 de diciembre de 2011