

Dictamen nº **81/14**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **19.02.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de febrero de 2014, emitido ante la consulta formulada por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la alcaldesa) mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz de Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.L.M.M. (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 Toledo de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 2 de marzo de 2012 tuvo entrada, a través de la Oficina de Vías Públicas y Responsabilidad Patrimonial, una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida por la reclamante el 6 de marzo de 2011, a la altura del número 54 de la calle Toledo, al tropezar con una baldosa que, según afirma, se encontraba desnivelada y en deficiente estado de conservación.

Declaraba la reclamante la existencia de testigos del accidente, cuya identificación aportaba a su escrito.

Según el citado escrito, la reclamante, de 57 años de edad en el momento de los hechos, precisó la asistencia de agentes de la Policía Municipal y del SAMUR que procedió a su traslado al Servicio de Urgencias del Hospital A donde, tras exploración, se apreció “*traumatismo facial, edema y deformidad en el puente nasal con desviación a la izquierda, crepitación en huesos propios de nariz y laceración que involucra piel y fractura de huesos de la nariz*”. Asimismo, respecto del hombro izquierdo, fue diagnosticada de fractura de húmero proximal desplazada que requirió intervención quirúrgica, llevada a cabo el 11 de marzo de 2011 y tratamiento rehabilitador, seguido entre el 11 de abril y el 17 de octubre de 2011.

Consideraba la reclamante que la caída fue consecuencia del deficiente estado de conservación del pavimento y pedía expresamente que se practicase la prueba testifical de las personas que figuraban en el parte del SAMUR.

Finalizaba el escrito reclamando una indemnización por importe que inicialmente no determinaba. En escrito posterior, concretó la cantidad reclamada en cincuenta y cinco mil trescientos cuarenta y nueve euros con treinta y nueve céntimos de euro (55.349,39 €).

Adjuntaba a su escrito diversa documentación médica y solicitaba que las notificaciones se practicasen en el despacho de una Letrada.

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

Por Acuerdo de la jefa del Departamento de Reclamaciones Patrimoniales, notificado el 19 de abril de 2012, se requirió a la reclamante a fin de que aportara: declaración en la que manifestase no haber sido indemnizada, ni serlo en el futuro, por los mismos hechos; en

caso de actuar por medio de letrado, justificación de la representación; parte de alta médica así como estimación de la cuantía en que valoraba el daño sufrido así como declaración escrita de los testigos del accidente.

La reclamante, mediante escrito presentado el 30 de abril de 2012, cumplimentó el requerimiento aportando una declaración en la que manifiesta no haber sido indemnizada por tales hechos, ocho fotografías del lugar donde ocurrió el accidente, una escritura de poder general para pleitos, declaración escrita de los testigos del accidente, informes médicos, fotografías de la reclamante, recibos de taxi, tickets de farmacia y facturas de restaurantes y peluquerías. Respecto al importe de la indemnización pretendida, cuantificaba la misma en 55.349,39 euros.

Se ha incorporado al expediente el informe emitido por el inspector jefe de la Comisaría Centro-Grupo de Informes de Madrid, de 4 de julio de 2012, en el que manifestaba no existir constancia de minutas o escritos relativos al accidente ni de denuncias al respecto (folio 183).

El jefe de la U.I.D. de Centro-Norte, emitió informe de 17 de julio de 2012, en el que manifestaba que no existía constancia del accidente en los archivos obrantes en la Unidad (folio 185).

De igual forma, el comisario jefe de la Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana remitió informe de 5 de diciembre de 2012 en el que declaraba que, consultadas sus bases de datos, no se había localizado ningún suceso o parte de sala en relación al accidente sufrido por la reclamante (folios 188-189).

Por su parte, el Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, emitió informe de 3 de agosto de 2012, en el que declaraba:

“4.- (*Si esos servicios técnicos tenían conocimiento de la existencia del desperfecto o deficiencia con anterioridad, y motivos por los que no había sido reparado*) No.

5.- (*Relación de causalidad entre el daño y el servicio u obra*) Pudiera existir.

8.- (*Imputabilidad a la Administración*) Sí, siempre que se acredite que existe relación entre el daño producido y el funcionamiento del servicio.

9.- (*Imputabilidad a la empresa concesionaria o contratista*) No.

10.- (*En caso de imputabilidad a la empresa...*) No procede.

11.- (*Aspectos técnicos a tener en cuenta en la producción del daño*) *El desperfecto es de muy escasa entidad*.

Mediante Acuerdo de 2 de enero de 2013 de la jefa del Departamento de Reclamaciones Patrimoniales se requirió a los testigos propuestos para su comparecencia ante dependencias municipales a fin de prestar declaración, lo cual llevan a cabo el 14 de febrero de 2013.

Preguntada la primera testigo sobre cómo ocurrieron los hechos, respondió que ocurrió entre las 2 y las 3 de la madrugada, ella “*estaba con su marido, él iba dos pasos delante de la testigo y lo que vio fue cuando la señora se estaba cayendo*”.

Preguntada si vio el tropiezo responde que, lo que es el tropiezo no lo vio, “*la vio cuando estaba ya cayendo*”.

Por la instructora se preguntó específicamente sobre el desperfecto que originó el accidente según la reclamante y la testigo respondió que “*había varias losetas unas más altas que otras, es decir, un desnivel*”.

Preguntado el segundo testigo sobre cómo ocurrieron los hechos, respondió que “*Ellos venían desde el teatro hacia la calle Toledo, estaban su mujer, otro señor y el testigo. Justo cuando doblaron la esquina hacia la calle Toledo, donde está el banco, el testigo vio a la señora caerse, de lleno, con todo su peso, no le dio tiempo ni a poner las manos*”.

Se preguntó al testigo sobre el desperfecto que originó el accidente según la reclamante y respondió que: “*Era un azulejo hundido, que había formado un reborde*”.

Ambos testigos reconocen el lugar del accidente en las fotografías aportadas por la reclamante y manifiesta que la iluminación era correcta.

Con fecha 26 de febrero de 2013, la reclamante presentó un escrito, que calificaba de ampliatorio del de inicio, en el que llevaba a cabo una revisión de los daños alegados así como de la valoración de los mismos. Afirma que los citados daños tenían su causa en el estado de conservación del pavimento cuyo mantenimiento correspondía al Ayuntamiento de Madrid, así como que solicitó se le diera traslado del informe de la Dirección General de Vías y Espacios Públicos sin que se le hubiera remitido. Valoraba el daño derivado de la lesión en el hombro en 55.349,39 euros y la lesión de la nariz en 1.603, 06 euros si bien afirmaba que la valoración de las secuelas derivadas de esta lesión quedaba para “*fase posterior*”. Reitera la solicitud de práctica de determinadas pruebas y aporta documentación médica.

Mediante Acuerdo de 15 de febrero de 2013, notificado el 28 de febrero siguiente, se confirió trámite de audiencia a la reclamante.

El 5 de marzo toma vista del expediente obteniendo copia de determinada documentación.

En uso de dicho trámite, con fecha 14 de marzo de 2013, la reclamante presentó escrito de alegaciones en el que mostraba su disconformidad con los informes emitidos por parte del Cuerpo de Policía Nacional, solicitando que se identificase tanto a los agentes que socorrieron a la reclamante y a los facultativos del SAMUR.

El 11 de octubre de 2013 solicita que las notificaciones se realicen en su domicilio.

Finalmente, con fecha 11 de noviembre de 2013, la jefa del Servicio de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales dictó propuesta de resolución en la que se rechaza la solicitud de la reclamante de prueba testifical por parte del personal del SAMUR y de un nuevo requerimiento de información al Cuerpo Nacional de Policía.

Asimismo se desestimaba la reclamación formulada por la reclamante, al considerar no acreditada la existencia de nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Según la instructora, si bien de la declaración de los testigos puede entenderse acreditado el que la reclamante sufrió una caída en el lugar y fecha indicados en la reclamación que le originó diversos daños físicos, entiende que ante “*la escasa entidad del desperfecto, como se aprecia en las fotografías aportadas por la reclamante, aquel no puede considerarse suficiente para que sean atribuibles a la Administración Municipal, en relación de causa a efecto, las consecuencias de la caída sufrida por la reclamante*”.

TERCERO.- El coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz de Gobierno, formula mediante oficio de 7 de enero de 2014 que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 23 de enero de

2014, 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, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 19 de febrero de 2014.

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 (LCC), 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 LCC.

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

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 perjudicada por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

Ha de destacarse que el escrito de reclamación aparece firmado por ella, por lo que no procedía el requerimiento efectuado por el Ayuntamiento para que acreditase la representación (tal y como posteriormente se hizo mediante la aportación de un poder general para pleitos) toda vez que el artículo 32 de la LRJ-PAC únicamente exige la acreditación de la representación para *“formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos”*, en tanto que para los actos y gestiones de mero trámite se presume la representación.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto 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 (actualmente competencia en materia de infraestructuras urbanas conforme el artículo 25.2 d) de la citada Ley de Bases en redacción otorgada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 142.5 de la LRJ-PAC, 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 reclamante refiere que la caída se produjo el 6 de marzo de 2011 y la reclamación se presenta el 2 de marzo del año 2012, por lo que, con independencia de la curación o estabilización de las secuelas, ha de entenderse presentada en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha cumplimentado lo establecido en la LRJ-PAC desarrollada en este ámbito 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).

En este sentido se ha recabado el informe de los servicios a los que se imputa la producción del daño conforme el amparo del artículo 10.1 del RPRP, se ha admitido y practicado determinadas pruebas propuestas por la reclamante e igualmente se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con los artículos 84 de la J-PAC y 11.1 del RPRP.

Asimismo la propuesta de resolución rechaza la práctica de la declaración testifical del personal del SAMUR por innecesaria y por reiterativa la solicitud de un nuevo informe al Cuerpo Nacional de Policía.

TERCERA.- Entrando ya a analizar el fondo de la pretensión que formula la reclamante, debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (recurso 3261/2009):

- 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 representante 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 cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente, recoge dicha sentencia que:

"La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que "no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa".

CUARTA.- En el presente supuesto la existencia de un daño es patente, tal y como resulta de los informes médicos que acreditan las lesiones padecidas por la reclamante.

Respecto a la carga de la prueba tanto de la relación de causalidad como de la antijuridicidad del daño ha de destacarse que la prueba propuesta por la reclamante y aceptada por la instructora consiste en una serie de fotografías, el parte de asistencia de los servicios de emergencia y la declaración testifical de dos personas.

Se ha rechazado de forma motivada la testifical del personal del SAMUR toda vez que no contemplaron la caída y su informe consta en el expediente y la solicitud de un nuevo informe al Cuerpo Nacional de Policía por cuanto este ha contestado en dos ocasiones que carece de antecedentes sobre la caída.

Es reiterada la posición de este Consejo en cuanto a que las fotografías no sirven para acreditar cómo ocurrió la caída de tal forma que se pueda establecer la necesaria relación de causalidad (dictámenes 44/11, de 16 de

febrero y 505/11, de 21 de septiembre) y en cuanto a los partes de los servicios de emergencia tampoco sirven a tal fin ya que acuden cuando la caída ya se ha producido.

No ocurre lo mismo con la prueba testifical que sí es apta, con carácter general, para acreditar las circunstancias de la caída.

A la hora de valorar dicha prueba debemos partir del criterio mantenido por este Consejo en cuanto a que debe prevalecer la valoración que de la prueba realice el instructor salvo que la misma sea irracional, arbitraria, ilógica o vulnerase preceptos legales (Dictamen 138/11, de 6 de abril).

En este sentido los testigos son claros al relatar que, en efecto, la reclamante tropezó en dicho lugar cayendo al suelo por lo que este Consejo considera que la relación de causalidad sí estaría acreditada.

Cuestión distinta es que la imputabilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración tiene como título, en estos casos, el referido deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin al que sirven, lo cual hace que el daño solo pueda ser calificado como antijurídico cuando el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social (sentencia del Tribunal Supremo 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002).

El examen de las fotografías aportadas por la reclamante permite comprobar que la anomalía en el pavimento es de, cuando menos, de escasa entidad ya que se trata de una acera ancha formada por losas grandes y se aprecia que una de ellas se encuentra ligeramente hundida respecto de la colindante.

Como entiende con acierto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2013 (recurso 1060/2012) no basta una acera poco homogénea para que surja la responsabilidad de la Administración en caso de caídas que podrían haber sido evitadas por los peatones con un cierto grado de diligencia, por lo que es necesario en estos casos un “riesgo grave y evidente”. Esta sentencia considera que, aun aceptando las declaraciones de la reclamante y la prueba testifical practicada en dicho recurso, “(...) no ha quedado acreditada la relación de causalidad entre el accidente y el estado de la calzada, que, por otra parte, y según las descripciones y fotografía que obra en el expediente, no es de la suficiente entidad como para que en una deambulación normal, a las 11:00 horas de día, se produzca la caída sólo por el presunto desperfecto”.

En el mismo sentido el Dictamen 476/13, de 16 de octubre.

Si bien en este caso el accidente ocurrió de noche lo cierto es que los testigos son también claros al afirmar que existía alumbrado público y que el desperfecto era visible, de tal forma que ha de concluirse que el daño ocasionado por la caída de la reclamante al tropezar en dicho desperfecto no puede considerarse antijurídico.

Entender lo contrario conllevaría exigir unos niveles de actuación a los servicios públicos completamente inasumibles, en contra de la necesaria adecuación de estos a los recursos públicos disponibles conforme los principios de eficiencia, economía y estabilidad presupuestaria –artículos 31.2 y 135 de la Constitución–.

Por todo ello procede la desestimación de la presente reclamación.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no tener el daño la consideración de antijurídico.

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 febrero de 2014

