

Dictamen nº: **124/17**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **23.03.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 23 de marzo de 2017, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f) a de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Doña. C.G.E. (en adelante, “*la reclamante*”), sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada frente al Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída sufrida en la avenida de la Albufera en su esquina con la calle Bustos por la existencia de una baldosa rota en la acera.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 9 de octubre de 2015 la reclamante, asistida por una letrada, presentó en el registro de una Oficina de Atención al Ciudadano municipal un escrito por el que solicitaba el inicio de un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida el 17 de noviembre de 2014 en la avenida de la Albufera en su esquina con la calle Bustos, sobre las 10:20 de la mañana cuando se dirigía a su trabajo de empleada de

hogar. Relataba que la caída se produjo debido a la rotura de las baldosas que configuran el acerado y que los operarios encargados del mantenimiento de infraestructuras municipales no habían indicado, ni habían colocado ningún tipo de señalización, siendo totalmente imperceptible la rotura de estas, lo que provocó que tropezara y cayera.

La caída le produjo dolor e impotencia funcional del hombro derecho y traumatismo craneo encefálico con un hematoma ciliar y periocular derecho importante, luxación glenohumeral anterior del hombro derecho, así como mareos, náuseas, inestabilidad y cefalea en la zona del traumatismo, por lo que estuvo de baja desde el 17 de noviembre de 2014 hasta el 19 de diciembre de 2014 en que se le dio de alta, no por curación sino por mejoría, y se tuvo que someter a 17 sesiones de rehabilitación entre los días 1 a 21 de marzo de 2015. Tras la realización de una resonancia magnética en junio de 2015, se diagnosticó de *“compromiso artropatía acromio clavicular, rotura de tendón supraespinoso. Derrame. Bursitis”*, por lo que fue tratada en la Unidad del Dolor y estaba en estudio para realizarse una posible intervención quirúrgica.

Según el baremo establecido por la Resolución de 5 de marzo de 2014, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, solicitaba una indemnización de 30.869,27 € más los intereses legales que en su caso procediesen por 33 días invalidantes (a 58,41 € por día), 293 días no invalidantes (a 31,45 € por día), por lesiones permanentes (rotura del tendón supraespinoso), factor de corrección del 10% por sus ingresos netos -que en 2014 alcanzaron los 5.000 €- y por daños materiales porque se le habían roto las gafas -58 €-.

Aportaba fotografías de la baldosa, junto a un ejemplar de un periódico deportivo del día 20 de septiembre de 2015; fotografías de su rostro; el informe del Servicio de Urgencias del Hospital General

Universitario Gregorio Marañón en el que se reflejaba que la paciente, de 64 años, sufría traumatismo craneo encefálico leve y luxación glenohumeral anterior del hombro derecho; el informe médico de su mutualidad; el parte de alta de la incapacidad temporal; el informe de la resonancia magnética en el que constaba que padecía artropatía acromio clavicular, rotura de tendón supraespinoso, derrame y bursitis; el informe de rehabilitación y una declaración de su empleadora en la que manifestaba que tras el accidente se habían visto limitadas sus funciones para la realización de las tareas de cocina para las que tenía que utilizar cacerolas de gran tamaño al tener que cocinar para doce personas.

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 18 de noviembre de 2015, se comunicó a la reclamante el inicio del procedimiento así como la apertura del trámite de prueba y se le requirió para que aportara justificantes que acreditasen la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con el servicio público; de la intervención de otros Servicios no municipales, en su caso; el parte de alta médica así como cualquier otro medio de prueba del que pretendiera valerse.

Solicitados informes a distintas dependencias públicas, la Dirección General de Emergencias y Protección civil contestó que no constaba que se hubiese atendido a la reclamante el día de la caída. La Policía Municipal de la UID Puente de Vallecas manifestó que no existían datos en sus archivos de actuación alguna en relación a la citada caída.

Solicitada información al Departamento de Vías Públicas (de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras), se contestó que la conservación del pavimento que motivaba la reclamación estaba incluida dentro del lote 3 del contrato denominado “Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid”; que la causa del desperfecto no se debía a ningún incumplimiento del contrato; que aunque no se tenía conocimiento del concreto desperfecto de la acera, sí se conocía el mal estado general de las aceras de la avenida de la Albufera por lo que estaban incluidas en el plan de renovación y acondicionamiento de aceras; que, según los pliegos del contrato, a la empresa adjudicataria del contrato no le correspondía asumir ninguna responsabilidad por los hechos relatados en la reclamación al haberse producido en el primer año de ejecución del contrato.

Conferida audiencia a la reclamante, a la empresa adjudicataria del contrato de gestión integral de infraestructuras viarias de la ciudad de Madrid, y a su compañía aseguradora -que era la misma que aseguraba al Ayuntamiento-, solo la compañía aseguradora presentó alegaciones. Como aseguradora de la empresa adjudicataria alegó que su asegurada no tenía responsabilidad alguna en los hechos que motivaron la reclamación como reconocía la propia Administración municipal; que no se habían acreditado los hechos y que, en todo caso, se deberían a la falta de diligencia de la reclamante. Acompañaba copia de la póliza suscrita por la empresa adjudicataria del contrato.

Con fecha 7 de febrero de 2017 se dictó propuesta de resolución en la que se desestimaba la reclamación por responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales y señalaba que, aunque se entendiese

acreditado, el daño era evitable si la reclamante hubiera observado un mínimo de diligencia y cuidado.

Consta que, ante la desestimación presunta de su reclamación, se ha presentado recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 33 de Madrid, al que se ha remitido el expediente administrativo.

TERCERO.- El día 1 de marzo de 2016 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen fechada el 9 de febrero de 2017 y canalizada a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio el día 24 de febrero de 2017, referida al expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 77/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M^a Dolores Sánchez Delgado, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 23 de marzo de 2017.

El escrito por el que se solicitaba el dictamen fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al haberse iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, ha de ajustarse a lo dispuesto 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), que han sido 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 (en adelante, RPRP).

La legitimación activa, la ostenta la reclamante al amparo del artículo 139.1 de la LRJ-PAC, que ostenta la condición de interesada al ser la persona perjudicada por unos daños que atribuye a la caída sufrida en una calle del municipio de Madrid.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de pavimentación de las vías públicas urbanas -ex artículo 25.2.d), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en la redacción vigente en el momento de los hechos-, título competencial que justifica

sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

En lo relativo al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 142.5 de la LRJ-PAC, que se contará, en caso de daños de carácter físico o psíquico, desde que el hecho aconteció o desde la curación o determinación del alcance de las secuelas.

En este caso, la caída tuvo lugar el 17 de noviembre de 2014 y la reclamación se interpuso el 9 de octubre de 2015, por lo que, independientemente de que la reclamante haya estado sometida a tratamiento rehabilitador después de la caída, es claro que se ha ejercitado la acción de responsabilidad dentro del plazo legal.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC, desarrollado por el RPRP.

En este sentido, se han incorporado informes de la Policía Local, de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil y, al amparo del artículo 10.1 del RPRP, también del Departamento de Vías Públicas (de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras). Se ha admitido, como prueba documental, la documentación y las fotografías aportadas por la reclamante y se ha evacuado el trámite de audiencia, de acuerdo con los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11.1 del RPRP. Finalmente se ha formulado la oportuna propuesta de resolución que, junto con el resto del expediente, ha sido remitida a esta Comisión Jurídica Asesora para su dictamen preceptivo.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución y su desarrollo en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada Ley 39/2015, si bien, como ya hemos adelantado, en este caso habrá de estarse a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y en el RPRP, dada la fecha de iniciación del procedimiento.

Según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2016 (RC 2611/2014), la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas debe reunir los siguientes requisitos:

a) 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 de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-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.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo de quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. Así, la sentencia del Tribunal

Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009, consideró 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*”.

La existencia de un daño puede considerarse acreditada por la existencia de informes médicos que acreditan que la reclamante sufrió la rotura del tendón supraespinoso, traumatismo craneoencefálico leve, derrame y bursitis, y recibió asistencia médica y tratamiento de rehabilitación por ello y estuvo de baja laboral hasta el 19 de diciembre de 2014.

Ahora bien, determinada la existencia de daño efectivo procede analizar si concurren los demás presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal.

Esta Comisión viene destacando, al igual que hacía el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, ha de probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, lo que supone que le corresponde probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la vía pública.

En este caso se alega que la caída sobrevino como consecuencia del mal estado de la acera, que presentaba una baldosa rota, rotura que era totalmente imperceptible y que los operarios encargados del

mantenimiento de infraestructuras municipales no habían indicado ni habían señalado. Para acreditar la relación de causalidad, la reclamante aportó al expediente administrativo varias fotografías del lugar en el que supuestamente se produjo la caída y documentación médica, que ciertamente no permiten tener por acreditada la mecánica de la caída.

En efecto, la documentación médica solo acredita que la reclamante sufrió unas lesiones pero no sirven para probar que se cayera en el lugar alegado ni las circunstancias en que se produjo la caída, lo que no permite establecer la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos, requisito necesario como recuerda la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

Por otro lado, las fotografías aportadas al expediente tampoco sirven a ese efecto puesto que podrían dar cuenta de la existencia de un desperfecto en el lugar donde la reclamante indica que se produjo la caída pero no sirven para acreditar la mecánica de la caída y la influencia que el citado desperfecto pudo tener en el accidente de la interesada.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de octubre de 2014 (recurso 984/2013) la prueba en supuestos de caídas *“(...) se concreta, en esencia, en la acreditación del punto o lugar en el que en concreto la apelante se cayó, de la necesidad de pasar por el mismo y, sobre todo, de cómo se produjo la caída y de que ella se debió a las inadecuadas condiciones del pavimento, cuestión ésta última en la que se centra el principal punto de debate en el caso que venimos analizando”*.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 9 de julio de 2015 (rec. nº 237/2015) declaró en el caso de una caída en la vía pública que *“las fotografías aportadas (...) no*

prueban la mecánica o forma de ocurrir la caída alegada en tal fecha y la anomalía reflejada en las fotografías aportadas es de tan escasa importancia que no es objetivamente para propiciar una caída y por ende, para entender sobrepasados los estándares mínimos de seguridad; pues como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la imputabilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración que tiene como título, en estos caso, 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 convivencia social (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2006, rec. 1988/2002)”.

En el caso analizado, las fotografías aportadas muestran unos desperfectos de escasa entidad que serían fácilmente salvables para cualquier peatón que deambulase con la mínima atención y diligencia. En este caso además, según sus manifestaciones, era un lugar que la reclamante conocía puesto que estaba en el camino que recorría para acudir a su centro de trabajo y la caída fue a plena luz del día (sobre las 10:20 de la mañana). En cualquier caso, la recurrente no ha probado la forma y circunstancias en que se produjo la caída, por lo que cabe citar la sentencia de 10 de diciembre de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 442/2015) que considera que procede rechazar la reclamación por una caída en la vía pública puesto que “*no existe una prueba sólida del modo de causación de la caída*”.

En mérito a cuanto antecede la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño.

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 esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 23 de marzo de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 124/17

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid