

Dictamen nº: **250/18**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **31.05.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 31 de mayo de 2018, 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 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. .... en adelante “*la reclamante*” o “*la interesada*”), por los daños sufridos al caer en una vía pública a causa de unos baldosines sueltos y huecos.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 10 de mayo de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 230/18, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone 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 ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 31 de mayo de 2018.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito formulado por la reclamante, presentado en un registro del Ayuntamiento de Madrid el día 21 de noviembre de 2014 (folios 1 a 21 del expediente), en el que refiere los hechos que motivan la pretensión:

1.- La reclamante señala que el día 25 de noviembre de 2013 sufrió una caída al tropezar con unos baldosines que estaban sueltos y huecos en la Avenida de la Albufera nº 12 junto a un quiosco de periódicos, tras lo que algunas personas le ayudaron a levantarse y se fue a un centro de salud por tener dolor de rodillas, manos y brazos, donde le recomendaron ir al Servicio de Urgencias, pero que fue a su casa para atender a su madre y después acudió al Hospital Beata Maria Ana de Jesús donde le dieron calmantes y le manifestaron que se le pasaría el dolor.

Indica que como en los días siguientes los dolores no mejoraban fue a distintos médicos que le hicieron pruebas y le prescribieron antiinflamatorios, y que a finales del año 2013, tras llevar 8 días tomándolos, tuvo dolores de estómago y fue al Servicio de Urgencias donde le mandaron más medicinas y siguió con esos dolores de estómago hasta mediados de febrero de 2014 en que fueron desapareciendo.

Añade que en enero y febrero de 2014 asistió a sesiones de Rehabilitación para las rodillas y las manos-antebrazos, así como que después de un año aún tiene dolores en la rodilla izquierda y la muñeca

derecha y que los médicos le han dicho que le irían desapareciendo o quedarían como crónicos.

Solicita como responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid 450 euros que se ha gastado en médicos y medicinas y 20.000 euros por las visitas a médicos, molestias, dolores y angustia por dejar sola a su madre minusválida, a quien cuida.

Aporta documentación médica que incluye informes de asistencia médica del Hospital Beata Maria Ana, informe del Hospital General Universitario Gregorio Marañón, pruebas diagnósticas de meses posteriores y declaración escrita de un testigo.

2.- El informe del Servicio de Urgencias del Hospital Beata Maria Ana, refleja la asistencia a la reclamante, de 56 años de edad en la fecha de hechos, el 25 de noviembre de 2013 a las 19:25 h por *“dolor en la cara anterior de ambas rodillas y en el brazo derecho tras caída en la mañana”*, y tras exploración se le diagnosticó *“contusiones en ambas rodillas y en brazo derecho”*, prescribiéndole *Enantyum, Omeprazol y Diazepam*, con alta a las 21:50 h.

El informe del Hospital General Universitario Gregorio Marañón de esa misma fecha refleja como diagnóstico *“contusión rodilla izquierda”* y prescripción de *Nolotil*.

Otras pruebas diagnósticas posteriores reflejan tendinitis del supraespinoso del hombro derecho, edema en la rótula que podría ser secundaria a traumatismo directo, tumefacción y probable distensión capsular de la muñeca, gastritis aguda secundaria a antiinflamatorios, y un informe de 23 de mayo de 2014 del Hospital Beata Maria Ana consigna que *“en su última consulta de 16 de mayo de 2014, refiere nueva caída con dolor en brazo derecho y pierna derecha; pie y espalda con sensación de inestabilidad, fallo de su rodilla que a la exploración*

*presenta estable*”, recomendándose tratamiento médico y alta de este proceso.

La declaración del testigo refiere estar el día de los hechos sobre la una y media en la puerta del lugar en que trabaja atendiendo a un cliente, cuando *“vio una persona que resultó ser [la reclamante] como era ayudada a levantarse del suelo por algunos viandantes donde había caído al tropezar, parece ser, en unas baldosas de la acera que estaban huecas y levantadas...”*.

**TERCERO.-** Presentada la reclamación anterior, se da traslado a la compañía aseguradora del Ayuntamiento y se incoa expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, RPRP), disponiéndose la publicación de edictos en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (en adelante, BOCM) y el tablón del Ayuntamiento para notificación a la interesada, tras intentar, infructuosamente por ausencia, hacerle llegar el requerimiento para que aportara justificantes del accidente y de intervención de servicios no municipales, partes de baja y alta por incapacidad temporal, informe de alta médica y de rehabilitación, justificación de los gastos médicos, y cualesquiera otros medios de que pretendiera valerse (folios 22 a 29, 36 a 42 y 44 a 47).

Obra en el expediente, informe de 26 de diciembre de 2014 de la Policía Municipal de Madrid en el que se indica no existir incidencia alguna en relación a los hechos tras consultar sus archivos. Asimismo, consta informe de 26 de enero de 2015 de la Dirección General de

Emergencias y Protección Civil, que afirma haber revisado sus archivos y no constar atención a la reclamante (folios 30 a 35 y 43).

Consta informe de 15 de octubre de 2015 del Departamento de Vías Públicas que refleja entre otros extremos: que la conservación del pavimento en la zona está incluida dentro del lote 3 del contrato de gestión integral de infraestructuras viarias de la ciudad de Madrid, si bien por el tipo de aviso y fecha de los hechos por los que se reclama no le corresponde asumir responsabilidades patrimoniales a la contratista; que conocían del mal estado general de la acera de la Avda. de la Albufera; que en sus archivos no se detecta ninguna incidencia que coincida con el desperfecto de la reclamación, si bien el 16 de mayo de 2014 tuvieron conocimiento de un desperfecto en el lugar que fue reparado el 26 de mayo de 2014. Asimismo obra informe de 3 de marzo de 2016 que reitera el dato de reparación del desperfecto (folios 48 a 56).

Se confiere el trámite de audiencia el 6 de julio de 2016 con notificación a la contratista, a la aseguradora de la contratista, a la aseguradora del Ayuntamiento. A pesar de ser conferido también para la reclamante, no consta en el expediente la notificación de este trámite a ésta (folios 57 a 73 y 143 a 145).

La contratista comparece en fecha 3 de agosto de 2016 entregándosele copia del expediente y solicita se le tenga por personada con escrito entregado el 21 de octubre de 2016 (folios 74 a 140 y 149 a 164).

El 1 de septiembre de 2016 se solicita, mediante correo electrónico, valoración a la aseguradora del Ayuntamiento, quien contesta el 26 de octubre de 2016 por el mismo medio, que no han podido contactar telefónicamente con la lesionada y que se han dirigido a ella por correo ordinario para concertar cita con el servicio médico. En correo

electrónico de 19 de enero de 2017 y atendiendo al trámite de audiencia conferido y sin prejuzgar la existencia de responsabilidades, comunican al Ayuntamiento que tras reconocimiento médico de la reclamante valoran los daños en 3.421,07 euros por 30 días impeditivos, 30 días no impeditivos y 1 punto de secuelas funcionales (folios 141 y 142, 146 a 148, 165 y 166).

La contratista presenta escrito en un registro del Ayuntamiento de Madrid con fecha 2 de octubre de 2017 solicitando copia de actuaciones, que se le entregan en comparecencia de 2 de noviembre de 2017 (folios 167 a 170).

Con fecha 12 de abril de 2018, la jefa del Servicio de Responsabilidad Patrimonial dicta propuesta de resolución desestimatoria del procedimiento de responsabilidad al considerar no acreditada la relación de causalidad (folios 171 a 182).

Por escrito de 23 de abril de 2018, la alcaldía de Madrid recaba dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las*

*universidades públicas sobre: a. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”.*

En el presente caso, la reclamante señala que el importe de la indemnización es superior a 15.000 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia de interesada según consta en los antecedentes, se encuentra regulada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), al igual que lo hacían los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el RPRP.

La disposición transitoria tercera de la LPAC dispone que *“a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”*, por ello, al haberse iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial con anterioridad a la entrada en vigor de la LPAC según su disposición final séptima, la tramitación se regirá por los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el RPRP.

La reclamante formula su pretensión indemnizatoria solicitando que se le resarza por los daños sufridos por una caída en la vía pública, por lo que ostenta legitimación activa para interponer la reclamación al tener la condición de interesada de conformidad con los artículos 31 y 139.1 de la LRJ-PAC.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de *“pavimentación de vías públicas urbanas”* ex artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), según redacción

vigente en el momento de los hechos, título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJ-PAC). En este caso el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 25 de noviembre de 2013 y la reclamación se formula el 21 de noviembre de 2014, por lo se habría presentado en plazo legal, con independencia de la fecha de la curación o de la estabilización de las secuelas.

Respecto a la tramitación del procedimiento, lo primero que llama la atención es el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, muy por encima del plazo de seis meses establecido en el artículo 13.3 del RPRP para resolver y notificar la resolución. En este punto, tal como venimos recordando en nuestros dictámenes a propósito de esta falta de resolución en plazo (entre otros, el 147/17 de 6 de abril, el 28/18, de 25 de enero y el 116/18, de 8 de marzo), dicha situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad, pues una buena administración incluye la resolución de los asuntos en un plazo razonable. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido (artículos 42.1 y 43.3.b) y 142.7 de la LRJ-PAC y 13.3 del RPRP), ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de informar la consulta.

Debemos analizar si se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJ-PAC y en el RPRP. En concreto, es de ver que se ha unido informe del Departamento de Vías Públicas al

que se imputa la producción del daño al amparo del artículo 10.1 del RPRP, se ha unido la prueba documental aportada por la reclamante y se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como establece el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del RPRP, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

Ahora bien, como expondremos a continuación, en el expediente se aprecia que se han producido dos actuaciones viciadas que determinan la necesidad de retrotraer el procedimiento para su práctica conforme previene la norma de aplicación al causar indefensión a la interesada.

Por una parte, la instructora dispuso la iniciación del procedimiento y apertura del término de prueba con requerimiento a la reclamante para que lo verificara en plazo determinado, y ante el intento infructuoso de notificación por ausencia domiciliaria, se dispuso y cumplimentó publicación en el BOCM y el tablón de edictos del Ayuntamiento de Madrid. Ahora bien, el artículo 59.3 de la LRJ-PAC, según redacción vigente en ese momento, es taxativo al señalar:

*“Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el "Boletín Oficial del Estado.*

*Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del consulado o sección consular de la Embajada correspondiente o en los tabloneros a los que se refiere el artículo 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.*

*Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el "Boletín Oficial del Estado".*

En suma, la publicación en el BOCM y tablón de edictos es complementaria de la que necesariamente ha de efectuarse en el Boletín Oficial del Estado, sin que en el expediente conste haberse dispuesto ni practicado tal publicación. Ello determina que la reclamante no haya tenido conocimiento de la incoación del expediente de responsabilidad patrimonial ni de la apertura del periodo de prueba conforme previenen los artículos 6 y 7 del RPRP, vulneración normativa que en el supuesto examinado causa evidente indefensión, en la medida que en el procedimiento se ha omitido también la debida notificación del trámite de audiencia como referimos a continuación.

Así, la instructora del expediente ha dado audiencia a la contratista a tenor del artículo 1.3 del RPRP y ha dispuesto el oportuno trámite de audiencia a la interesada de conformidad con los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11.1 del RPRP, si bien, no consta en el expediente la notificación de dicho trámite a esta, pues en los folios 57 a 61 obra la devolución de la notificación al Ayuntamiento por haberse intentado en dos ocasiones, encontrándose ausente del domicilio la interesada.

El artículo 84 de la LRJ-PAC configura ese trámite con la finalidad de garantizar el derecho de defensa de los interesados en el procedimiento administrativo, por ello, tal obligación no se ha cumplido, con lo que se ha privado a la reclamante de la garantía efectiva del derecho de defensa consagrado en el artículo 24 de la Constitución, al vulnerarse el principio contradictorio que le permite aducir cuanto a su derecho convenga al contenido de la totalidad del procedimiento, provocándole una indefensión material con efecto invalidante, que en mayor garantía de los derechos de la interesada obliga a retrotraer el

procedimiento, máxime cuando, como hemos expuesto, no ha tenido conocimiento siquiera de la incoación del procedimiento y apertura del periodo de prueba.

Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2008 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Secc. 4<sup>a</sup>, recurso de casación núm. 873/2005):

*“La audiencia del interesado es un trámite fundamental del procedimiento administrativo que preceptivamente se produce al final de la fase instructora y antes de la propuesta de resolución. Este trámite de audiencia de los interesados que ha sido calificado por nuestra jurisprudencia, de sustancial, fundamental, especialísimo y hasta sagrado, constituye un acto de instrucción esencial al procedimiento en cuanto manifestación primordial del principio contradictorio y garantía efectiva del derecho de defensa, recogido en el artículo 24 de la Constitución, cuya omisión, cuando provoca, efectivamente, la indefensión del interesado acarrea la anulabilidad del acto impugnado, con la consiguiente retroacción del procedimiento”.*

Si bien resulta necesaria esa retroacción, tenemos que incidir como hemos hecho antes, en que dado el tiempo transcurrido desde la solicitud de responsabilidad patrimonial objeto del expediente, el cumplimiento del trámite de notificación a la interesada de la incoación del procedimiento y apertura del periodo de prueba y posteriores actuaciones que resulten pertinentes habrán de efectuarse por la Administración con la máxima celeridad en aras de permitir la resolución del procedimiento en el plazo más breve posible.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la retroacción del procedimiento para notificar a la interesada la incoación del procedimiento y la apertura del periodo de prueba, y practicar cuantas actuaciones resulten pertinentes a sus resultados, debiéndose efectuar con la máxima celeridad posible dado el tiempo transcurrido.

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 31 de mayo de 2018

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 250/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid