

Dictamen nº: **378/18**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **10.08.18**

DICTAMEN de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 10 de agosto de 2018, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. sobre indemnización de los daños y perjuicios derivados del tropiezo con una manguera situada en la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La alcaldesa de Madrid (actuando por su delegación el coordinador general de la Alcaldía), a través de solicitud que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 10 de julio de 2018, formula preceptiva consulta por trámite ordinario, correspondiendo su estudio por reparto de asuntos al letrado-vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada por unanimidad en la sesión de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de 10 de agosto de 2018.

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

SEGUNDO.- 1. El 3 de junio de 2015 se presentó en el registro de la Oficina de Atención a la Ciudadanía de la Junta Municipal del Distrito de Arganzuela, escrito de reclamación patrimonial presentado por la reclamante anteriormente identificada en el que refería que, en la fecha del 20 de febrero de ese mismo año, alrededor de las 20:45 horas, al ir a rebasar un camión perteneciente a la compañía “ACCIONA AGUA, S.A.” cuya matrícula se hacía constar que se hallaba estacionado en la acera situada entre las calles Tortosa y Pasaje de Tortosa, tropezó con una manguera negra sin señalizar de la que el referido vehículo se servía para una operación de llenado de cisterna. A consecuencia del tropiezo, se lastimaría la rodilla derecha necesitando ser asistida por el SAMUR y, ya en el ámbito hospitalario, requeriría de tratamiento quirúrgico.

Consideraba que de dichos hechos se había de derivar una responsabilidad extracontractual que debía recaer en la empresa dedicada al tratamiento del agua, y designaba a un letrado con el que habían de entenderse las sucesivas comunicaciones.

Acompañaba a la reclamación documentos de carácter médico relacionados con la evolución de las lesiones sufridas.

2. Del examen de la documentación aportada con la reclamación se desprende como hechos relevantes que, en la jornada del 20 de febrero de 2015, la actual reclamante, a los 55 años de edad, fue atendida en Urgencias del Hospital General Universitario Gregorio Marañón (HGUGM) con motivo de una fractura de la rótula derecha producida tras una caída casual, siendo citada para ingresar en el Servicio de Traumatología el día 22 con la finalidad de ser intervenida quirúrgicamente.

La operación tuvo lugar el 25 de febrero, recibiendo el alta hospitalaria el 2 de marzo de 2015 con la indicación de caminar con ayuda de dos bastones ingleses, usar media elástica, retirada de puntos en quince días y revisión en un plazo de cuatro a seis semanas.

TERCERO.- Recibida la reclamación, por oficio de la jefa del Departamento de Reclamaciones Patrimoniales de 7 de julio de 2015 se puso en conocimiento de la reclamante la instrucción del procedimiento con indicación del órgano competente para su resolución, del plazo para dictarla y del sentido de un posible silencio administrativo. En el mismo acto se le requirió de subsanación a efectos de aportar los justificantes que acreditaran la realidad y certeza del accidente, concretar la indemnización pretendida e indicar cualquier otro medio de prueba del que pretendiera valerse.

Por parte de la instrucción se ha requerido de oficio el informe del jefe de Unidad de Observación y Evaluación del SAMUR-Protección Civil, que en nota de 10 de julio de 2015 confirmó la asistencia prestada a la reclamante en la calle Tortosa sin número y su traslado al HGUGM, así como de la Policía Municipal de Madrid, que por medio del jefe adjunto de la Unidad Integral de Distrito de Arganzuela señaló en informe de la misma fecha la ausencia de antecedentes en sus archivos.

Ya con fecha 5 de agosto, la parte actora, en respuesta al requerimiento efectuado por la instructora, aportó los partes de asistencia del SAMUR-Protección Civil y los de baja laboral por incapacidad temporal y de confirmación de esta, el último de los cuales databa del 13 de julio de 2015.

En un escrito posterior de 16 de febrero de 2016, el abogado de la reclamante aportó nuevos partes de baja, siendo el más cercano el del día 1 de ese mismo mes, así como nueva documentación relacionada con la evolución de la lesión en la rodilla derecha. En concreto, esta

última consistía en una solicitud de interconsulta a Rehabilitación de fecha 30 de octubre de 2015 en la que se aludía al probable padecimiento de síndrome de Sudeck por parte de la reclamante y al tratamiento que se le venía dispensando mediante una medicación analgésica (lo cual, según el letrado, se debía a los intensos dolores que venía padeciendo en la zona afectada); en un informe de alta en el tratamiento de rehabilitación de fecha 14 de diciembre de 2015 en el que se aludía a una intervención quirúrgica de extracción de material de osteosíntesis realizada el 21 de abril de ese mismo año y, como situación de la paciente en la fecha del alta se indicaba persistencia de dolor a la palpación en las caras laterales de la rótula, BA conservado, ligera atrofia de cuádriceps, BM 4/5 y marcha sin claudicación, y en un tercer informe de 25 de enero de 2016 en el que se le diagnosticaban cambios en relación con antecedente de fractura rotuliana tratada mediante hemipatelectomía consistentes en tendinopatía cuadrícipital y rotuliana.

En el mismo escrito se llevaba a cabo la determinación de la indemnización pretendida, que solo de forma provisional atendido que la reclamante permanecía de baja, cuantificaba los perjuicios sufridos hasta el día 22 de julio de 2015 en 22.689,23 euros, que se derivaban de la adición a los 10 puntos de secuelas por la patelectomía parcial de la rótula (8.484,50 más un 10% de corrección) de otros 3 puntos correspondientes al material de osteosíntesis (2.799,48€), así como de 152 días impeditivos (8.878,32€) y 10 días de hospitalización (718,4) a los que aplicaba un porcentaje similar a título de factor de corrección.

Constan también en el expediente administrativo los actos de instrucción desarrollados a lo largo del procedimiento con vistas a la obtención del informe del servicio relacionado con los hechos de los que traía cuenta la reclamación. Fruto de ellos, la Subdirección General de Conservación de Zonas Verdes puso de manifiesto su falta de relación con los hechos; el Departamento de Limpieza de Espacios Públicos

advirtió que la empresa identificada en el escrito de reclamación como protagonista de la utilización de la manguera no figuraba en la relación de empresas contratistas en su ámbito de competencias, y la Subdirección General de Gestión del Agua aclaró que, a resultas de las gestiones realizadas por su parte, el Canal de Isabel II le había indicado que la matrícula del camión correspondía a una de las empresas que prestaban servicio para dicha empresa pública.

Tras dichas averiguaciones, la instructora del procedimiento emitió sendos oficios de 24 de mayo de 2017 con el objeto de conceder el trámite de audiencia tanto a la reclamante como al Canal de Isabel II Gestión, S.A.

La reclamante, mediante escrito de 27 de junio de 2017, formuló una doble protesta en relación con la descoordinación del Ayuntamiento de Madrid, que deducía del hecho de no haber sido capaz de dar con el servicio causante del daño después de dos años de instrucción, y con la tardanza en la resolución del procedimiento. Citaba por otra parte el artículo 20.1 de la LRJ-PAC, que estimaba aplicable al procedimiento, cuya aplicación hubiera reclamado a su juicio la remisión directa de las actuaciones a la Administración competente para ello. En cuanto a la empresa pública también emplazada, no consta la presentación de alegaciones por su parte, no obstante constar la notificación del otorgamiento del trámite correspondiente al folio 98 del expediente administrativo.

Mediante posterior oficio de 2 de noviembre de 2017, la instructora solicitó la evaluación de los daños a la aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, que por medio de correo electrónico de 22 de diciembre, y una vez revisado según se decía el estado de la reclamante por medio de sus servicios médicos, vino a manifestar su conformidad con la valoración realizada por aquella en su reclamación.

En la fecha del 7 de junio de 2018, la Administración que recaba el dictamen ha formulado propuesta de resolución suscrita conjuntamente por la jefa del Departamento de Reclamaciones I y por la jefa de Servicio de Responsabilidad Patrimonial en el sentido de desestimar la reclamación por considerar que la responsabilidad por los hechos residiría en su caso en el Canal de Isabel II y por falta de acreditación de la relación de causalidad entre los perjuicios alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f).a de su Ley 7/2015, de 28 de noviembre, 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 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se ha de ajustado 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 (LRJ-PAC), y en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Así se deduce

del hecho de haberse iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esta ley.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 139.1 de la Ley LRJ-PAC (actual art. 32.1 LRJSP), por cuanto es la persona afectada por el accidente acaecido el 20 de febrero de 2015, del que trae causa el procedimiento.

Por lo que se refiere a la legitimación pasiva, por su trascendencia para el sentido del dictamen, será objeto de especial consideración en la siguiente consideración de derecho.

En la tramitación del procedimiento, tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho de este dictamen, y con el objeto de cumplimentar por parte de la instructora la exigencia del artículo 10.1 del RPRP en el sentido de recabarse informe del servicio relacionado con el daño alegado, se han solicitado antecedentes de la Subdirección General de Conservación de Zonas Verdes, el Departamento de Limpieza de Espacios Públicos y la Subdirección General de Gestión del Agua. En cuanto al trámite de audiencia, se ha otorgado a la reclamante y al Canal de Isabel II Gestión, S.A., habiéndose incorporado también al procedimiento la oportuna propuesta de resolución. No estimamos que en el actual procedimiento sea preceptivo dar audiencia a la contratista de la empresa pública autonómica, dado que no guarda relación, al menos en lo relativo a los hechos concernidos por la reclamación, con el Ayuntamiento de Madrid.

No se observan por consiguiente defectos de tramitación que puedan generar indefensión o impidan al procedimiento alcanzar el fin que le es propio.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC (actual art. 67.1 LPAC), el derecho a reclamar frente a la Administración Pública prescribe al año de producirse el hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo y, en particular, cuando se trate de daños de carácter físico o psíquico –como es el caso– el plazo no empezará a computarse sino desde la curación o bien cuando quede determinado el alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, no cabe duda sobre el carácter temporáneo del escrito de reclamación con independencia de la fecha de determinación de las secuelas, ya que fue presentado el 3 de junio de 2015 y el accidente en el que halla fundamento fáctico había tenido lugar el 20 de febrero de ese mismo año.

TERCERA.- Con respecto a legitimación pasiva, conviene precisar que, por regla general, venimos sosteniendo la imputación a los Ayuntamientos, en cuanto titulares de las vías públicas de los correspondientes términos municipales y competentes en orden a su mantenimiento y conservación, de los perjuicios que se puedan deducir a sus usuarios siempre que concurren el resto de requisitos propios del régimen de la responsabilidad patrimonial administrativa. Tal orientación la asentamos en lo previsto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local vigente en el momento de la caída, 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 infraestructura viaria.

No obstante, en el caso que da origen al presente dictamen, la reclamación no se fundamenta en la existencia de un defecto de mantenimiento o conservación de la vía pública, sino en el emplazamiento de una manguera en la vía pública que, tras diversas

averiguaciones, el Ayuntamiento de Madrid ha identificado como propia de una empresa contratista del Canal de Isabel II. Desde este punto de vista, se advierte que la solicitud de indemnización debería haber sido planteada, en su caso, frente a la empresa que realizaba los trabajos, contra la entidad que la había encomendado la prestación del servicio de que se trate o frente a ambas. Lo que en cualquier caso queda de manifiesto es que, tal como sostiene la propuesta de resolución, no cabe sostener la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid por los hechos en que se basa la reclamación formulada por la interesada.

No desconoce este órgano consultivo la protesta elevada en el escrito de alegaciones por el hecho de que el Ayuntamiento de Madrid haya tardado cierto tiempo en identificar a la entidad bajo cuyo auspicio se utilizaba la manguera. Sin embargo, tal acusación olvida que fue la propia reclamante la que omitió la más mínima averiguación con carácter previo al planteamiento de la solicitud indemnizatoria, y ello a pesar de recordar la identidad de la empresa que usaba la manguera que puso de manifiesto en su escrito inicial de reclamación, y que, a pesar de los pocos datos obrantes, la instructora del procedimiento requirió hasta tres informes distintos y, finalmente, ha podido conocer que la manguera era utilizada por una contratista y que esta actuaba por cuenta del Canal de Isabel II Gestión. El silencio de esta última entidad en el trámite de alegaciones que le ha sido conferido no permite conocer más datos al respecto, quedando en manos de la reclamante la posibilidad de instar una reclamación frente a ella, cuya procedencia material no prejuzgamos, si lo estima conducente a su derecho.

De lo anterior debe deducirse la desestimación de la reclamación debido a la ausencia de legitimación pasiva de la Administración frente a la que ha sido planteada. No obstante, aunque a título meramente dialéctico se prescindiera de esa objeción, no cabe olvidar que, tal y como viene destacando esta Comisión en numerosos dictámenes (por

todos, el 162/17), 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 reclama y que, según viene destacando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en las reclamaciones deducidas en relación con caídas en la vía pública, la prueba *“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”* (S. de 22 de octubre de 2014, R. 984/2013, y muchas más).

En el supuesto examinado, el escrito de reclamación no contiene la descripción del accidente ni cabe deducir de la documentación aportada por la interesada, que es de carácter estrictamente médico, en qué circunstancias se produjo el mismo ni si en la ubicación de la manguera ha concurrido algún tipo de descuido por parte de la empresa que la utilizaba o bien ha concurrido en la reclamante una falta de atención a las circunstancias de la vía. En dichas condiciones, tampoco sería posible considerar acreditada la necesaria relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen al no concurrir la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid y, en cualquier caso, no haberse acreditado la

existencia de relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público municipal.

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 10 de agosto de 2018

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 378/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid