

Dictamen nº: **463/19**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **14.11.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 14 de noviembre de 2019, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios sufridos que atribuye a una caída en la senda ciclable del parque Madrid Río cuando circulaba en patines.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 10 de octubre de 2019 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 475/19, 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 del enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D.^a Ana Sofía Sánchez San Millán, 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 14 de noviembre de 2019.

SEGUNDO.- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito formulado por la persona citada en el encabezamiento de este dictamen presentado en el Ayuntamiento de Madrid el 2 de septiembre de 2015 (folios 1 a 52 del expediente), en el que refiere los hechos que motivan la pretensión indemnizatoria, de los que junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1.- La reclamante relata que el 7 de marzo de 2015, aproximadamente a las 12:00 horas, cuando circulaba en patines por la senda ciclable del embarcadero de Madrid Río, al llegar a la intersección con el Puente de la Princesa, unas cortezas desperdigadas en la referida senda se enredaron en las ruedas de uno de los patines, provocando su caída. La interesada considera que la falta de limpieza de la vía constituye la causa del accidente sufrido.

Según el escrito de reclamación la interesada fue atendida por un agente de la Policía Municipal que extendió un informe de actuación policial que se adjunta con el referido escrito. Menciona además la presencia de dos personas testigos de los hechos.

Por lo expuesto la interesada reclama una indemnización de 17.752,94 euros en atención 160 días de baja impeditiva; 20 días de baja no impeditiva; 7 puntos de secuelas y gastos de farmacia, de rehabilitación y de combustible por desplazamientos.

La reclamante solicita la práctica de la prueba testifical de las dos personas mencionadas como testigos presenciales de los hechos y del agente de la Policía Municipal mencionado en el escrito de reclamación.

El escrito de reclamación se acompaña con diversa documentación médica relativa a la interesada, los partes de baja por incapacidad temporal, recibos y facturas de gastos y el informe de actuación policial.

2.- Según la documentación aportada por la reclamante, la interesada, de 31 años de edad en el momento de los hechos, fue atendida por el SAMUR el día 7 de marzo de 2015 y trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital General Universitario Gregorio Marañón donde fue vista por caída con “*dolor e impotencia funcional en tobillo izquierdo*”. Tras las pruebas diagnósticas oportunas se emitió el juicio clínico de fractura de canto posterior de tibia izquierda y lesión del ligamento lateral externo. Recibió tratamiento conservador y posteriormente de rehabilitación. Consta que recibió el alta laboral el 13 de agosto de 2015 por mejoría que permitía trabajar.

3.- En el informe de actuación policial fechado el 30 de junio de 2015, aportado por la reclamante, figura que los agentes fueron requeridos por unos ciudadanos por el accidente de la interesada que manifestó haber sufrido una caída al frenarse uno de los patines con un trozo de corcho decorativo que se usa en el parque. Menciona también la presencia de dos personas testigos de los hechos y que se observan trozos de corteza en la zona peatonal.

TERCERO.- Presentada la reclamación anterior, se inicia 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).

Consta en el expediente que a requerimiento del instructor del procedimiento la interesada presentó un escrito aclarando porque determinadas facturas estaban emitidas a nombre de una persona distinta, que resulta ser la madre de la interesada. También aportó unas facturas de un centro de masaje deportivo.

El 8 de marzo de 2016 la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes emitió informe en el que indicaba que la senda ciclable estaba incluida en el inventario del parque Madrid Río e incluida en el contrato de gestión integral del servicio público de Parques y Viveros Municipales adjudicado a la UTE PARQUES SINGULARES S.A. Además aclara que para la práctica del patinaje existen dos zonas específicas dentro del parque, la Explanada de las Actividades, junto al invernadero de la Arganzuela, y la zona de skate, junto al Puente de Praga, no estando preparadas el resto de zonas pavimentadas del parque para la realización de ese deporte.

Figura en el expediente que el 19 de julio de 2016 la reclamante aportó al procedimiento las declaraciones juradas de dos testigos de los hechos.

Obra en los folios 90 a 94 la declaración de las dos testigos propuestas por la interesada, prestada en comparecencia personal ante el instructor del procedimiento. De dichos testimonios interesa destacar que ambas testigos, que son amigas, también se encontraban patinando en la zona del accidente, que identifican como el carril bici del parque Madrid Río, cerca del puente de Legazpi y que observaron el accidente que se produjo porque unos “*corchos*” o “*tronquitos*”, que se ponen de adorno en los jardines, se metieron en las ruedas de la interesada provocando la caída.

Consta en el expediente que se confirió trámite de audiencia a la interesada, a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, a la UTE PARQUES SINGULARES S.A. y a su compañía aseguradora.

Figura en los folios 331 a 338 el escrito de alegaciones formulado por un abogado en representación de la UTE contratista y de su compañía aseguradora que en síntesis sostiene la falta de legitimación pasiva de ambas para que se dirija la reclamación contra ellas y que la interesada circulaba por una zona “*en la que no está permitido el uso de patines*”.

Consta también en el procedimiento (folio 129) la valoración del daño efectuada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, sin prejuzgar la responsabilidad y previo reconocimiento de la interesada, que considera una indemnización de 9.871,29 euros.

Obra en el procedimiento que se confirió un nuevo trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento.

Consta que la UTE contratista presentó un nuevo escrito de alegaciones en análogos términos al formulado anteriormente.

El 23 de mayo de 2019 la interesada presentó sus alegaciones en las que sostiene que la circulación por la senda ciclable con patines “*está permitida y regulada*” citando al respecto diversa normativa para defender que el usuario de patines debe considerarse peatón y que estos puedan circular por la senda ciclable. Cita también la información que consta en la página web del Ayuntamiento de Madrid sobre la senda ciclable y la Ordenanza de Movilidad Sostenible del referido ayuntamiento (vigente desde el 24 de octubre de 2018), concretamente su artículo 180.

Finalmente el 23 de julio de 2018 se formuló propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad.

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 cuantifica el importe de la indemnización solicitada en una cantidad 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 parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LRJ-PAC, al 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 (en adelante, LPAC), en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esta ley.

La reclamante formula su pretensión indemnizatoria solicitando ser resarcida por los daños sufridos, que atribuye a una caída en el parque Madrid Río. Concorre en ella la condición de interesada para interponer la reclamación, 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 parque y jardines ex artículo 25.2 de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), modificada por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, 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, teniendo en cuenta que la caída por la que se reclama tuvo lugar el 7 de marzo de 2015, no cabe duda que se ha formulado en plazo la reclamación presentada el 2 de septiembre de ese año, con independencia de la fecha de la curación o de determinación de las secuelas.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho, se ha recabado el informe de la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes.

Asimismo se ha practicado la prueba testifical de dos de las personas mencionadas por la interesada, si bien no se ha practicado la prueba testifical del agente de la Policía Municipal que según el escrito de reclamación atendió a la interesada después del accidente. No obstante, sin perjuicio de recordar que el instructor debió pronunciarse sobre la admisión o rechazo de dicha prueba (artículo 80.3 de la LRJ-PAC), no consideramos necesaria la retroacción del procedimiento pues dicha prueba resulta innecesaria toda vez que consta en el expediente el informe del mencionado agente y además del mismo resulta que no presenció el accidente de la interesada.

También se ha conferido trámite de audiencia a la reclamante y a la UTE responsable de la gestión integral del parque y a su compañía aseguradora, así como a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid. Por último consta que se ha redactado la propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

No obstante debemos llamar la atención sobre el excesivo plazo de tramitación del procedimiento, que excede en mucho el plazo de seis meses establecido en la ley. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación 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) de la LRJ-PAC), ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

TERCERA.- Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la 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”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la Ley 4072015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC, si bien en este caso como hemos señalado anteriormente habrá que estar a lo dispuesto en la LRJ-PAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.

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, alterándolo, en el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

CUARTA.- Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la

procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

En el presente caso, ha quedado acreditada la realidad de los daños físicos sufridos por la interesada mediante la documentación médica aportada de la que resulta que la reclamante sufrió una fractura de canto posterior de tibia izquierda y lesión del ligamento lateral externo por lo que recibió tratamiento conservador y rehabilitador, recibiendo el alta laboral el 13 de agosto de 2015. También resultan probados los gastos que figuran en el procedimiento acreditados mediante facturas a nombre de la reclamante, si bien no pueden tomarse en consideración como daño a la interesada aquellos otros gastos justificados mediante recibos emitidos a nombre de otra persona.

Determinada la existencia de daño efectivo en los términos expuestos procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde a la parte actora que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Es decir, le corresponde probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la vía pública. Una vez acreditado dicho extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima o la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos, o la existencia de fuerza mayor.

En este caso se alega que la caída sobrevino como consecuencia del mal estado de la senda ciclable por la que circulaba la interesada en patines. Para acreditar la relación de causalidad, la reclamante ha aportado diversa documentación médica y el informe de actuación policial. Durante la instrucción del procedimiento se ha incorporado el informe de la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes del Ayuntamiento de Madrid. También se ha practicado la prueba testifical de dos de las personas mencionadas por la interesada como testigos de los hechos.

Del conjunto de la prueba practicada puede tenerse por acreditados los hechos que sustentan la reclamación pues, si bien es cierto que ni los informes médicos acreditan que la caída se produjera en el lugar invocado por la reclamante y que fuera propiciada por las circunstancias que aduce, sino solamente que la interesada padeció unos daños físicos, ni tampoco el informe de actuación policial, pues los agentes de la Policía Municipal no presenciaron el accidente, lo cierto es que la prueba testifical avala el relato de los hechos que sustenta la reclamación pues las dos testigos, mencionadas además en el informe policial, declaran haber presenciado el accidente y que este sobrevino por la presencia en la zona de los restos de jardinería que la interesada mencionaba en su escrito de reclamación.

Ahora bien, en este caso debe tenerse en cuenta que según el informe de la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes, en el parque Madrid Río existen dos zonas específicas dentro del parque, la Explanada de Actividades, junto al invernadero de la Arganzuela, y la zona de skate, junto al Puente de Praga, *“no estando preparadas el resto de zonas pavimentadas del parque para la realización de este deporte”*, de lo que puede inferirse que la senda ciclable por la que circulaba la interesada en el momento del accidente no estaba habilitada para circular con patines.

De la normativa que cita la interesada no se puede inferir como pretende la reclamante que la senda ciclable era un lugar adecuado para el tránsito en patines, pues utiliza un argumento forzado para defender que las sendas ciclables están destinadas a peatones y bicicletas, y que quien circula en patines tiene la consideración de peatón a todos los efectos, cuando lo cierto es que el artículo 49 en relación con el anexo I del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (vigente en la fecha de los hechos), citados por la interesada, no contempla como peatón al que circula en patines sino que lo hace de la siguiente manera:

“Persona que, sin ser conductor, transita a pie por las vías o terrenos a que se refiere el artículo 2.

Son también peatones quienes empujan o arrastran un coche de niño o de impedido o cualquier otro vehículo sin motor de pequeñas dimensiones, los que conducen a pie un ciclo o ciclomotor de dos ruedas, y los impedidos que circulan al paso en una silla de ruedas, con o sin motor”.

Tampoco puede tomarse en cuenta el que la actual Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid aprobada el 5 de octubre de 2018 contemple en su artículo 180 la circulación en patines por las sendas ciclables, pues dicha Ordenanza no era de aplicación en el año 2015, fecha de los hechos, y la Ordenanza de Movilidad vigente en ese momento, la de 26 de septiembre de 2005, no aludía a esa posibilidad.

En un caso parecido de caída en la senda ciclable del parque Madrid Río por una persona que circulaba en patines, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 298/15, de 3 de junio, consideró que la perjudicada asumió un riesgo al acceder a una zona no habilitada para circular llevando patines y que por tanto el

comportamiento de la perjudicada rompía el nexo causal exonerando de responsabilidad a la Administración.

Esa misma conclusión debemos formular en este expediente pues la interesada al circular por una zona que no estaba habilitada para el tránsito en patines asumió el riesgo que después se materializó. Además debe tenerse en cuenta no solo que la interesada circulaba por un lugar no apto para patinar sino que del expediente se infiere que no estaba suficientemente atenta a las circunstancias de la vía pues una de los testigos manifestó que los elementos que provocaron la caída eran visibles con carácter previo al accidente.

En este punto cabe recordar que esta Comisión Jurídica Asesora ha sostenido en numerosos dictámenes, con cita de la jurisprudencia [así Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2011 (recurso 4320/2007)] que la actuación culpable de la víctima puede llegar a romper el nexo causal si la misma es lo suficientemente intensa. En este sentido el Dictamen 318/17, de 27 de julio o el Dictamen 549/18, de 13 de diciembre, entre otros muchos. Doctrina que es plenamente aplicable al caso que nos ocupa.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Madrid al no concurrir la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos.

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 14 de noviembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 463/19

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid