

Dictamen nº: **175/22**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.03.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 29 de marzo de 2022, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida en la confluencia de las calles Abtao y Valderribas, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por un escrito presentado el día 27 de febrero de 2019 en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano Retiro del Ayuntamiento de Madrid, la interesada antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 21 de enero de 2017, a las 18 horas, en la plaza sita en la confluencia de las calles Valderribas y Abtao, de Madrid (folios 1 a 5 del expediente administrativo). Alega que la caída fue consecuencia del *“material resbaladizo que recubre la rampa me hizo perder el equilibrio desde la acera”*. Explica que cayó *“a plomo, boca abajo, sobre la rampa y resbalé*

hasta el final” y que al caer se golpeó el húmero *“con el esquinazo mal rematado que une la rampa con la acera”*. Refiere que tuvo que ser atendida por una ambulancia, que la trasladó al Hospital General Universitario Gregorio Marañón donde le diagnosticaron triple fractura de húmero en el brazo izquierdo y tuvo que ser intervenida cinco días después en el Hospital Universitario Infanta Sofía. Dice que la rampa supone un elemento peligroso, tanto por el material que la recubre como por *“su increíble pendiente”* que se ha molestado en comprobar resultando un ángulo de 19° sexagesimales sobre la horizontal, con una pendiente del 35%. Dice que tiene tanta inclinación que los niños del barrio la utilizan habitualmente de tobogán.

Solicita una indemnización de 25.000 €, según el baremo vigente para indemnizaciones de accidentes de tráfico en la que tiene en cuenta su edad (42 años, trabajadora autónoma), 2 días de hospitalización para intervención quirúrgica, 5 días de espera para la intervención y 75 días de baja laboral (moderados), 7 meses de rehabilitación (210 días básicos) y 14 meses en total de tratamiento y seguimiento, hasta el día 6 de marzo de 2018 (126 días básicos más) y presenta como secuelas limitación de la movilidad del brazo izquierdo y una cicatriz de 8 cm. y otras cuatro cercanas de menor tamaño. Aporta con su escrito copia de diversos informes médicos, radiografías, parte de baja por incapacidad temporal y unas fotografías de la rampa (folios 6 a 65).

SEGUNDO.- El Ayuntamiento de Madrid dio traslado del siniestro a su compañía aseguradora y con fecha 29 de abril de 2019 acordó el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial y requirió a la interesada para que aportara, la página 2 de su escrito de reclamación, que no figuraba en la documentación presentada; partes de baja y alta por incapacidad temporal, informes de alta de rehabilitación y, en su caso informe pericial con los informes médicos acreditativos de los tratamientos recibidos; justificantes que acreditaran la realidad y

certeza del accidente; justificantes de la intervención de otros servicios no municipales, en caso de no intervención de estos; cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse y, finalmente, indicación acerca de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

Con fecha 17 de junio de 2019 la reclamante presenta escrito dando cumplimiento al requerimiento realizado por la Administración y aporta copia del folio 2 del escrito de reclamación y diversa documentación entre otras diversas radiografías (folios 84 a 112) y aclara que recibió el tratamiento rehabilitador desde finales de marzo hasta finales de octubre de 2017. También refiere la presencia de dos testigos que observaron el accidente y de una tercera que llegó después y acompaña copia del informe del SAMUR, puntualizando, en relación con este último, que la ambulancia le atendió en la confluencia de las calles Abtao con Cavanilles porque *“antes de llamar y molestar intentamos desplazarnos en un taxi, pero el dolor era excesivo y desistimos a la primera curva, correspondiente justo a la mencionada esquina”*. Y añade: *“No tomamos el número de licencia del taxi, tampoco se nos pasó por la cabeza en aquel momento”*.

Solicitado por la instructora del procedimiento informe a la Subdirección General SAMUR-Protección Civil sobre el siniestro, con fecha 25 de junio de 2019 dicha subdirección informa que *“consta que se atendió el 21/01/2017 a D^a (...) tras sufrir una caída en la vía pública en la calle Abtao-Cavanilles a las 19:09 horas. Con traslado al hospital”*.

El día 28 de junio de 2019 emite informe el jefe de la UID de Retiro que indica que *“comprobados los partes informáticos de intervención, los manuscritos de los servicios de los policías y la documentación que obra en nuestros archivos respecto a la intervención citada, no consta ninguna intervención al respecto”*.

A solicitud de la instructora del procedimiento, ha emitido informe el Departamento de Limpieza de Espacios Públicos de la Dirección General de Servicios de Limpieza y Residuos, de fecha 3 de julio de 2019, que se limita a adjuntar copia de un informe de la empresa concesionaria de la limpieza en la zona y de SELUR.

La empresa concesionaria de la limpieza, con fecha 25 de junio de 2019 dice, en relación con la reclamación presentada, que lamenta el incidente pero que ni el diseño de la rampa, los materiales de construcción de la misma ni la disposición de las barandillas están incluidas en las funciones del Servicio de Limpieza Viaria del Contrato Integral 5 Lote 2 Retiro.

Asimismo, el informe de SELUR indica que no realizó ninguna intervención en el lugar de los hechos.

Con fecha 30 de septiembre de 2019 la interesada presenta escrito solicitando el impulso del procedimiento y que, a la vista de la laxitud de los plazos empleados por el ayuntamiento, ella tenga también un margen de respuesta razonable para sus trámites.

El día 22 de noviembre de 2019 la reclamante presenta escrito en el que pone de manifiesto cómo el ayuntamiento ha acometido obras de remodelación en la plaza que acompaña con diversas fotografías de las mismas.

Con fecha 7 de octubre de 2020 el Departamento de Vías Públicas emite informe en el que se señala que desconocía la existencia de materia resbaladizo que recubriera la rampa; que el lugar donde se encontraba el desperfecto es una acera y, por tanto, adecuada para la circulación de peatones; que podría considerarse imputable a la empresa concesionaria si se acreditara la relación de causalidad y resto de los requisitos.

La empresa aseguradora del Ayuntamiento ha valorado los daños en 17.184,95 €, cantidad resultante de la suma de 151 días de perjuicio moderado, 2 de perjuicio grave y 8.864,61 € por 8 puntos de perjuicio psicofísico (secuelas).

Con fecha 10 de mayo de 2021 se practicó la prueba testifical propuesta por la interesada.

El testigo, *“pareja en aquel momento”* de la reclamante, declara que el accidente tuvo lugar sobre las 19 horas y que presenció la caída pues se encontraban esperando a su hija que tenía que recoger a sus hijos pequeños, nietos del testigo. Interrogado por la mecánica del accidente dice:

“(…) uno de los niños intentó bajar por la rampa y en ese la reclamante al ir en su ayuda tropezó en la rampa y se cayó” (sic).
“Le consta que ha habido otras caídas en la rampa y que se ha remodelado la zona, suprimiendo la misma”.

Preguntado el testigo sobre si existía junto la rampa, una escalera, el testigo responde que *“existen dos rampas pronunciadas a su manera de ver y una escalera central. Dichas rampas se utilizan habitualmente por los niños”.*

Sobre el desperfecto, el testigo dice que las dos rampas no sirven para dar estabilidad a la escalera y que había luz suficiente y que las fotografías incorporadas al expediente no reflejan la pendiente real.

La segunda testigo, menor de edad y sobrina de la reclamante, reconoce también ser testigo directo de la caída y dice que *“no se acuerda porque ha pasado mucho tiempo y en esa fecha tenía 12 años”.* La testigo declara:

“Que estaba jugando con los nietos de (... , el primer testigo) en la rampa donde jugaban otros niños cuando de repente su tía se acercó a darles un toque de atención para que no estuvieran en la rampa y en ese momento se resbaló porque la rampa era muy empinada.

Tras el suceso ayudaron a levantar a su tía y posteriormente la hija de (... , el primer testigo) se ofreció a llevarla al hospital, cogiendo primero un taxi y posteriormente por el dolor intenso de su tía llamaron al Samur que se personó en el lugar donde les dejó el taxista”.

La testigo dice no recordar si existía una escalera junto con la rampa y que la rampa era visible, que había luz suficiente y añade que *“era luz natural”*. Mostradas fotografías del desperfecto, la testigo no es capaz de identificar las fotografías.

Tras la práctica de la prueba testifical se concedió trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento.

El día 1 de julio de 2021 presenta escrito de alegaciones la actual aseguradora de la empresa adjudicataria del contrato de gestión integral de Infraestructuras Viarias de la Comunidad de Madrid en dicha zona que, además de alegar la existencia de una franquicia de 1.500 € en la póliza suscrita con su asegurada, considera improcedente derivar la responsabilidad a dicha empresa.

El día 1 de julio de 2021 formula alegaciones la reclamante en las que pone de manifiesto cómo el informe del Departamento de Vías Públicas no desmiente la excesiva inclinación de la rampa y menciona la existencia de un posible material deslizante en la acera. En relación con la intervención de la empresa adjudicataria del contrato de gestión integral de las infraestructuras viarias, dice que su reclamación se dirige al Ayuntamiento de Madrid, que es el competente en la

conservación del pavimento, y que la decisión de externalizar el servicio no hace decaer su responsabilidad en el particular y, finalmente, discrepa de la valoración efectuada por la aseguradora municipal.

Con fecha 7 de julio de 2021 la aseguradora de la empresa adjudicataria del contrato de Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid, de dicha zona, en el momento que tuvo lugar el accidente, presenta escrito de alegaciones en las que pone de manifiesto, en primer lugar, la expiración de la póliza de responsabilidad civil suscrita con su asegurada. Subsidiariamente, alega también la existencia de una franquicia de 1.500 €.

Con fecha 8 de julio de 2021 la empresa contratista presenta escrito con el que cumplimenta el trámite de audiencia y alega la prescripción de la reclamación realizada, la caducidad del procedimiento, la falta de acreditación del nexo causal, que no están acreditados los daños alegados y que ha cumplido diligentemente sus obligaciones contractuales.

El día 17 de enero de 2022 se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar en primer lugar, prescrita la reclamación al haber transcurrido más de un año desde el alta dada por el Servicio de Rehabilitación y no resultar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

TERCERO.- La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Administración Local y Digitalización, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 11 de febrero de 2022.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 29 de marzo de 2022.

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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece su artículo 1.1. con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe del Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid, de la Policía Municipal y del SAMUR-Protección Civil y se ha practicado la prueba testifical propuesta por la interesada.

Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, habiendo formulado alegaciones tanto la empresa contratista, como su compañía aseguradora y la reclamante. Después, se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al

año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que el accidente tuvo lugar el día 21 de enero de 2017 y tuvo que ser intervenida 5 días después, precisando posteriormente tratamiento rehabilitador que se inició el día 27 de abril de 2017 y que finalizó el día 20 de octubre de 2017, siendo dada de alta por el citado Servicio de Rehabilitación ese mismo día.

La reclamante aporta un informe de un fascioterapeuta, osteópata estructural/visceral/craneal, quiromasajista y masajista deportivo que dice haber tratado a esta, en intervalos de 14 días, desde el 14 de noviembre de 2017 hasta el 6 de marzo de 2018, que no puede ser tenido en cuenta a efectos de prescripción en cuanto que fue una decisión de la propia reclamante someterse a dicho tratamiento, sin que haya sido pautado por algún médico como parte del tratamiento.

La propuesta de resolución considera prescrito el derecho a reclamar de la interesada al considerar como fecha de estabilización de las secuelas la del alta por el Servicio de Rehabilitación por el Hospital General Universitario Gregorio Marañón. Entiende que el informe del Hospital Universitario Infanta Sofía (en el que la reclamante fue intervenida) del Servicio de Traumatología y Cirugía Ortopédica, de 6 de marzo de 2018, por el que fue dada de alta de seguimiento no puede ser considerado como *dies a quo* porque esta cita tuvo lugar transcurridos más de 9 meses desde la última revisión (en la que había indicado nueva cita en 3 meses), en estas revisiones ya se constató que las lesiones estaban estabilizadas y cita, al efecto, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid, de 6 de abril de 2021.

En relación con la prescripción alegada, resulta de interés el informe emitido por un médico del Servicio de Rehabilitación del

Hospital General Universitario Gregorio Marañón, de 7 de junio de 2019, aportado por la reclamante, en el que refiere que la reclamante acudió a consulta por primera vez el día 15 de marzo de 2017, presentando una exploración de: *“Ante 70°, sep 65°, RE 70%, GP llegaba a L3, por lo que se incluyó en tto rehabilitador en este centro con fecha 27/04/17”*.

Según el citado informe:

“A lo largo de dicho tratamiento se revisó sucesivamente en 16/05/17, 08/06/17, 29/06/17 y 11/08/17, momento en el que, con arcos de Ante 130°, sep 135°, RE 75%, GP llega T12, se decidió suspender el tto. Hasta mediados de septiembre.

Se pautó nuevo tto. con fecha 11/09/17 y con fecha 04/10/17 se realizan otras 12 sesiones antes de ser alta definitiva en este centro con una exploración prácticamente superponible a la última reseñada.

Es alta en nuestro servicio desde el 20/10/17”.

Por tanto, a la vista del anterior informe el día 20 de octubre de 2017 podría considerarse como fecha de estabilización de las secuelas.

No puede admitirse el informe del Hospital Universitario Infanta Sofía como *dies a quo* porque, además de tratarse de un informe de revisión realizado 9 meses más tarde de la última revisión efectuada el día 21 de junio de 2017 y 6 meses después de la que se había programado, que no consta que tuviera lugar, el informe indica *“está haciendo rehabilitación por su cuenta, pero mueve bien. No refiere dolor de forma habitual. Reincorporación laboral. EF: No dolor en foco de fractura. BA: antepuls 135°, abd 120°, rotaciones conservadas. Rx: Fractura consolidada”*.

En consecuencia, tomado como *dies a quo* la fecha de alta por el Servicio de Rehabilitación del Hospital General Universitario Gregorio Marañón el día 20 de octubre de 2017, la reclamación presentada el día 27 de febrero de 2019 debe considerarse extemporánea.

En cualquier caso, aun cuando pudiera considerarse que la reclamación no está prescrita, no concurrirían los requisitos necesarios para el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial.

Si bien es cierto que del expediente administrativo tramitado resulta acreditada la realidad de las lesiones sufridas, triple fractura de húmero en el brazo izquierdo que precisó tratamiento quirúrgico y rehabilitación posterior, no concurren los demás requisitos necesarios para el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial.

En este sentido, no resulta acreditada la relación de la causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos porque la reclamante se limita a aportar unos informes médicos, siendo doctrina reiterada de este órgano consultivo, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron al reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta. Lo mismo cabe decir del informe del SAMUR, que en este caso sí sirve para acreditar que el lugar donde se prestó la asistencia sanitaria por el citado servicio no coincide con el señalado por la reclamante como el lugar donde tuvo lugar la caída.

Tampoco las fotografías aportadas sirven para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías, aunque muestren la existencia de un desperfecto en el pavimento, no prueban que la caída

esté motivada por dicho defecto en la calzada y la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

En cuanto a la prueba testifical practicada, tampoco puede servir para acreditar la relación de causalidad porque de la declaración de los testigos, la pareja de la reclamante en el momento del accidente y una sobrina menor de edad, aunque los dos manifiestan que presenciaron la caída, sus versiones ofrecen dudas sobre la veracidad de sus declaraciones porque, además de que su presencia en el momento del accidente no fue mencionada en el escrito de inicio del procedimiento, sino en un momento posterior, incurren en ciertas contradicciones como el hecho de afirmar que la rampa era visible y había luz natural, cuando por otro lado, declaran que la caída ocurrió el día 21 de enero de 2017 a las 19:00 horas y, a esa hora y en esa fecha es de noche. Por otro lado, uno de los testigos habla de tropiezo y la segunda de resbalón, coincidiendo los dos en que unos niños, nietos del primer testigo, jugaban en la rampa y que la caída ocurrió al ir a regañarles.

En cualquier caso, la reclamante no demuestra la peligrosidad de la rampa ni, por tanto, la antijuridicidad del daño. El hecho de que, posteriormente se haya reformado la plaza y suprimido las rampas no constituye prueba suficiente para acreditar la realidad de los hechos alegados por la reclamante. Así nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestro Dictamen 221/18, de 17 de mayo, en el que citamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2017 (recurso apelación 756/2017), cuando afirma *“que un elemento de la vía pública con un desperfecto de escasa entidad y esquivable sea reparado o sustituido no permite entender que cualquier caída que se haya producido en el entorno de aquél haya sido provocada indefectiblemente por tal motivo y no por otros como, por ejemplo, el que tiene en cuenta la sentencia de instancia, es decir, por falta de atención o cuidado por los peatones”*.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al haber prescrito el derecho a reclamar.

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 29 de marzo de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 175/22

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid