

Dictamen n°: **341/22**  
Consulta: **Alcaldesa de Aranjuez**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **31.05.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 31 de mayo de 2022, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Aranjuez, 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. .... (en adelante, “*la reclamante*”), por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída ocurrida al cruzar el paso de peatones de la calle Gobernador, que atribuye al mal estado del asfalto, con un hundimiento no señalizado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 19 de julio de 2019 la persona citada en el encabezamiento formuló una reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 9 de noviembre de 2018 en el paso de peatones situado en la calle Gobernador, de la localidad de Aranjuez.

La reclamante refiere que el día 9 de noviembre de 2018, sobre las 11 horas de la mañana aproximadamente, bajaba por la acera del ayuntamiento de la calle Stuart de Aranjuez y, al cruzar el paso de peatones que hay en la calle Gobernador, sufrió una caída. Señala que el

accidente se produjo debido al mal estado del asfalto y el piso del paso de peatones, en el que había un hundimiento no señalizado.

Según la reclamación, del anterior acontecimiento fueron testigos presenciales, entre otros, su esposo y otra persona, a la cual no identifica, que en ese momento se encontraban en el lugar del accidente, y además intervino la Policía Municipal, ante la gravedad de su situación, que en un primer momento la hizo quedar inmovilizada. La reclamante indica que también se ha realizado un atestado policial, “*ya que intervinieron los municipales*”, por lo que hay en los archivos de la Policía el correspondiente informe.

El escrito relata que, como consecuencia del accidente, la reclamante tuvo que ser atendida en el Hospital Universitario del Tajo y en el Centro de Salud Las Olivas de Aranjuez el 9 de noviembre a las 12,55 horas. Allí, en una primera exploración, se le apreció una contusión en la mano derecha, se le realizó una cura y fue derivada a Radiología ya que, aunque ya tenía una tendinitis en el hombro derecho, sentía un dolor horrible después del accidente.

La reclamante indica que se le hizo una exploración en la consulta y en Urgencias del hospital, pero, como el dolor se incrementaba, tuvo que acudir de nuevo al centro médico donde, con las pruebas, se le diagnosticó una rotura del supra espinoso en el hombro derecho. Afirma que para la curación de las lesiones precisó un tratamiento médico quirúrgico, y está a la espera del alta de la operación. Señala que, desde el momento del accidente, está impedida para hacer sus ocupaciones habituales, sin que todavía le hayan dado el alta médica, pues está pendiente de fisioterapia y rehabilitación.

En definitiva, solicita una indemnización de 30.000 € por las lesiones y los daños morales sufridos por la caída y por la falta de conservación adecuada de la calle.

Acompaña a su escrito de reclamación informe de asistencia del Hospital Universitario del Tajo, diversa documentación médica acreditativa de los tratamientos recibidos en el Servicio de Traumatología del citado hospital y en el Centro de Salud Las Olivas, y solicita la práctica de la prueba testifical, en la persona de su marido y de los dos agentes de la Policía Local que le asistieron tras el accidente.

De la documentación médica presentada resulta que la reclamante, de 63 años de edad, fue atendida en el Centro de Salud Las Olivas el 9 de noviembre de 2018 tras una caída accidental en un paso de peatones, realizándose cura y siendo derivada a Radiología. El mismo día, es atendida en Urgencias del Hospital Universitaria del Tajo por cuadro de dolor al nivel de la muñeca derecha y al nivel palmar, y tras exploración física, se diagnostica contusión en la mano derecha.

Derivada por su médico de Atención Primaria a Traumatología del Hospital Universitario del Tajo, se le realiza resonancia magnética nuclear y ecografía del hombro derecho el 11 de noviembre de 2018, que objetiva rotura completa del tendón del supraespinoso, con una retracción medial de 3 cm. Con fecha 22 de marzo de 2019, se le realiza artroscopia del hombro derecho y se comprueba rotura en semiluna del supraespinoso. La paciente es dada de alta el mismo día, con cita en revisión de Traumatología y de Rehabilitación.

Cabe señalar que, con fecha 1 de julio de 2021, la reclamante presentó un nuevo escrito de reclamación, con un contenido casi idéntico al ya presentado, si bien añade un apartado señalando que el 15 de julio de 2020 le fue notificada la resolución dictada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social de 25 de junio de 2020, por la que se le deniega la prestación de incapacidad permanente *“por no alcanzar las lesiones que padece un grado suficiente de disminución de su capacidad laboral, para ser constitutivas de una incapacidad permanente según lo dispuesto en el artículo 194 de LGSS, aprobada por Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30*

*de octubre (BOE 31/10/15), en relación con el artículo 193.1 de la misma disposición... la fecha de la resolución determina la extinción de la situación de prolongación de efectos económicos de la incapacidad temporal”.*

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación anterior se inicia un expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Consta en el folio 62 del expediente, comunicación del subinspector jefe de Policía Local a los Servicios Jurídicos municipales, de fecha 6 de abril de 2021, en la que se indica que, *«consultadas las incidencias de la Policía Local de Aranjuez del pasado día 9 de noviembre de 2019, en relación a las lesiones sufridas por ....., cuando la dotación compuesta por los Policías Locales ....., están realizando labores propias por el entorno de la Plaza de la Constitución, observan la caída de la referida al tropezar con el realce del adoquinado que existe en el paso de peatones ubicado en la calle Gobernador, a la altura del nº36. La mujer asistida refiere dolor en la articulaciones superior derecha...». En el registro de novedades de la Policía Local del citado día consta que “se señala, cortando el paso de peatones con las vallas del mercadillo ‘vintage’ de los domingos. Se da parte de la anomalía para que se repare, a almacenes, así como la solicitud de vallas”.*

Mediante Decreto municipal de 9 de julio de 2021 se admite a trámite la reclamación presentada, se designa instructora del procedimiento y se dispone la apertura del periodo de prueba, lo que se comunicó a la interesada el día 6 de agosto del mismo año.

Por acuerdo de la instructora de 9 de diciembre de 2021 se dispone: la apertura de un periodo de prueba de 15 días para su práctica; no se admite la testifical dada la intervención de la Policía Local; requerir informe aclaratorio a la Jefatura de Policía Local de Aranjuez sobre el estado del realce del adoquinado del paso de peatones que, según la intervención de los agentes nº ..., observaron los hechos alegados por la

reclamante, así como requerir informe al Departamento municipal de Obras y Servicios, de conformidad con las previsiones del artículo 81.1 de la LPAC.

Con fecha 1 de febrero de 2022, emite informe el arquitecto técnico municipal indicando que *“se realiza visita de inspección, comprobando que el paso de peatones se encuentra en su totalidad re-asfaltado y reparado (se adjunta fotografía), no habiéndose podido comprobar el estado anterior”*.

El 9 de febrero de 2022 el subinspector jefe de Policía Local remite a los Servicios Jurídicos informe aclaratorio en el que expone que *“interrogados los agentes con carné profesional número (...) en referencia al estado del realce en el adoquinado existente en el paso de peatones sito a la altura del número 36 de la calle del Gobernador, el día 9 de noviembre del 2018, éstos manifiestan que recuerdan que el paso de peatones presentaba algunos adoquines levantados. Que igualmente recuerdan que durante la intervención con la reclamante, observan que, al menos, otras dos personas tropiezan en el mismo lugar, motivo por el que proceden a cortar el paso para peatones, mediante vallas de obra. Que por la Policía Local se realiza parte a servicios municipales para la reparación del paso para peatones, por lo que en caso de necesitarlo, pueden solicitar a este departamento una información más detallada del estado del paso para peatones”*.

El mismo día, 9 de febrero de 2022, se concede trámite de audiencia a la reclamante, quien presenta escrito de 8 de marzo de 2022 solicitando copia de diversos documentos del expediente, que le fueron remitidos el día 9 de marzo de 2022. No consta que, posteriormente, haya presentado escrito de alegaciones.

Finalmente, se nos remite informe-propuesta de resolución, sin fecha ni firma, en sentido desestimatorio, por considerar que no concurre el

requisito del nexo causal entre la actividad administrativa y el resultado dañoso.

**TERCERO.-** La alcaldesa de Aranjuez, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 6 de mayo de 2022.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 292/22, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 31 de mayo 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 superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Aranjuez, 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 parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto LPAC, al haberse iniciado con

posterioridad a su entrada en vigor, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esta ley.

En cuanto a la legitimación activa, la ostenta la reclamante, al amparo del artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), al haber resultado supuestamente perjudicada por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Aranjuez en cuanto titular de la competencia de infraestructura viaria ex artículo 25.2 de Ley 7/1985, de 2 de abril, de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el citado 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 67.1 de la LPAC). En este caso el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 9 de noviembre de 2018, por lo que cabe considerar que la reclamación, presentada 19 de julio de 2019, se ha formulado dentro del plazo de un año que marca el texto legal, con independencia de la fecha de la curación o de la estabilización de las secuelas.

Es necesario referirse en especial al procedimiento tramitado. La instrucción ha consistido en recabar informe de los servicios técnicos municipales y de la Policía Municipal, se ha conferido trámite de audiencia a la reclamante, si bien, tras solicitar esta la remisión de cierta documentación, no consta en el expediente que haya formulado alegaciones. Por último, se ha formulado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, aunque sin fecha ni firma.

Es preciso destacar el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, muy por encima del plazo de seis meses establecido 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, ello no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de informar la consulta.

Sin embargo, y en cuanto a la adecuada tramitación del expediente, cabe recordar que es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (Dictámenes 61/16, de 5 de mayo; 516/16, de 17 de noviembre, y más recientemente en el Dictamen 410/20, de 22 de septiembre y 118/21, de 9 de marzo, entre otros muchos) que la audiencia al interesado/s en cualquier procedimiento administrativo es un trámite esencial y de garantía de sus derechos y como tal es destacado por la propia Constitución Española en el art. 105.c), que alude a la regulación legal del procedimiento *“garantizando cuando proceda la audiencia del interesado”*.

Conforme al artículo 4.1 de la LPAC, se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

*“a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*

*b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*

*c) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.*

Pues bien, en el presente supuesto se advierte una omisión procedimental grave, al no haberse dado audiencia en el expediente a la

compañía aseguradora del Ayuntamiento de Aranjuez ya que, aunque las normas que regulan el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial no exigen de modo explícito que en la tramitación de estos procedimientos se confiera audiencia a las aseguradoras de la Administración, no se puede negar su condición de interesadas, no sólo conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1 de la LPAC, desde el momento en que sus intereses pueden resultar afectados por la decisión que se adopte en el procedimiento, sino porque el artículo 16 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro establece que *“el tomador del seguro o el asegurado o el beneficiario deberán comunicar al asegurador el acaecimiento del siniestro dentro del plazo máximo de siete días de haberlo conocido, salvo que se haya fijado en la póliza un plazo más amplio. En caso de incumplimiento, el asegurador podrá reclamar los daños y perjuicios causados por la falta de declaración.*

*Este efecto no se producirá si se prueba que el asegurador ha tenido conocimiento del siniestro por otro medio.*

*El tomador del seguro o el asegurado deberá, además, dar al asegurador toda clase de informaciones sobre las circunstancias y consecuencias del siniestro. En caso de violación de este deber, la pérdida del derecho a la indemnización sólo se producirá en el supuesto de que hubiese concurrido dolo o culpa grave”.*

Esta llamada al procedimiento de la aseguradora municipal cobra especial importancia en supuesto como el presente, donde no existe una valoración concreta e individualizada de los daños, especialmente los físicos, por parte de la reclamante, de modo que la participación de tal entidad aseguradora es determinante para establecer los términos y límites económicos de la reclamación formulada.

Por otro lado, tampoco consta que se haya practicado la prueba testifical solicitada por la reclamante en la persona de su cónyuge, quien,

según ella, presenció el accidente, ni tampoco que su práctica haya sido denegada por el instructor del expediente mediante resolución motivada. La práctica de la prueba no es obligatoria, en el sentido de que nada obsta para que el instructor del procedimiento no la considere necesaria o pertinente, pero debe pronunciarse sobre su práctica en el procedimiento. Efectivamente el art. 77.3 de la LPAC establece la posibilidad de que el instructor del procedimiento, mediante resolución motivada, pueda rechazar aquellas pruebas aportadas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias. De lo contrario, se podría estar ante una indefensión determinante de nulidad, siempre y cuando se cumplan las condiciones señaladas, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2003 (Rec. 4131/1999) *“(…) para que la omisión de un trámite genere una indefensión con efectos anulatorios debe haber dejado al administrado en una situación en la que le haya sido imposible alegar o defenderse, con exposición de cuál hubiera sido la situación a la que podría haberse llegado de cumplirse los requisitos legales”*.

En consecuencia, y sin prejuzgar el sentido estimatorio o desestimatorio del Dictamen que posteriormente se emita, esta Comisión Jurídica Asesora estima necesaria la retroacción del procedimiento para que, por un lado, se de audiencia en el expediente a la aseguradora del Ayuntamiento de Aranjuez, en su condición de interesada, de cuya valoración deberá darse traslado a la reclamante para que formule alegaciones, y para que, además, se practique la prueba testifical instada por la reclamante en su escrito, o bien se deniegue su práctica mediante resolución motivada, redactándose posteriormente una nueva propuesta de resolución, fechada y firmada, para su remisión a este órgano consultivo, junto con el resto del expediente.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la retroacción del procedimiento en los términos señalados en la consideración jurídica segunda del presente Dictamen

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 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 341/22

Sra. Alcaldesa de Aranjuez

Pza. de la Constitución, s/n – 28300 Aranjuez