

Dictamen nº: **187/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **11.04.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 11 de abril de 2024, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, 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 Avenida de San Diego, esquina con la calle Peña de la Miel, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por un escrito presentado el día 13 de octubre de 2022 en el registro de la Oficina de Atención a la Ciudadanía “Línea Madrid” de Salamanca, del Ayuntamiento de Madrid, la interesada antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída, ocurrida el día 26 de septiembre de 2022, que atribuye al mal estado de una acera en la que *“había un agujero de gran dimensión sin tapar”* que le produjo la rotura del hombro y de la rodilla, precisando asistencia por el SAMUR, que la trasladó al hospital donde tuvo que ser intervenida por las lesiones y precisando después tratamiento rehabilitador.

La interesada no cuantifica el importe de su reclamación y acompaña su escrito con la copia del informe del SAMUR, diversas pruebas médicas, informes médicos sobre las lesiones sufridas y fotografías del lugar de la caída.

SEGUNDO.- Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el día 16 de noviembre de 2022 la jefa del Departamento de Reclamaciones II del Ayuntamiento de Madrid requirió a la reclamante para que realizara una descripción detallada de los hechos, con indicación de la hora en que tuvo lugar; en relación con los daños personales, aportara partes de baja y alta laboral, informe de alta médica, informe de alta de rehabilitación, informe pericial de valoración del daño, en su caso y finalmente, estimación de la cuantía en que valoraba el daño sufrido. Además, se le requería para que presentara declaración suscrita por la interesada de no haber sido indemnizada, ni ir a serlo, por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido e indicación de si por estos mismos hechos se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

A solicitud del instructor del procedimiento, con fecha 18 de enero de 2023, el inspector del C.I.D. Puente Vallecas emite informe en el que declara que, consultadas tanto las aplicaciones informáticas como el archivo de dicha unidad, no se encuentra actuación policial alguna relacionada con el hecho en el día y lugar especificados.

El día 3 de mayo de 2023, la interesada compareció en las dependencias municipales y se le dio vista del expediente tramitado.

Con fecha 10 de julio de 2023, se emite informe por la Dirección General de Conservación de Vías Públicas que dice que la competencia en la conservación del pavimento corresponde a ese departamento y que estaba incluida dentro del contrato denominado “Contrato de servicios de conservación de los pavimentos de las vías públicas del Ayuntamiento de Madrid, Lote 5”. Refiere que no se había detectado la incidencia con

anterioridad al accidente y que al tratarse de una incidencia que por sus características se clasificaría como del tipo b, se requiere una autorización y posterior visado técnico para su resolución. Explica que el lugar donde se encontraba el desperfecto objeto de la reclamación es adecuado para la circulación de peatones, y que el daño no sería imputable a la Administración, y que podría considerarse imputable a la empresa adjudicataria, API Movilidad, S.A., por incumplimiento de la obligación de vigilancia del estado del pavimento, al no haber creado el aviso para la reparación de la incidencia.

Dado traslado de la incoación del expediente a la aseguradora municipal, con fecha 23 de octubre de 2023 se remite valoración en la que cuantifica los daños en 26.804,32 euros, cantidad resultante de la suma de 6.498,45 euros por 105 días de perjuicio personal particular moderado; 89,27 euros por 1 día de perjuicio personal particular; 1.013 euros por intervención quirúrgica grave; 14.984,93 euros, por 14 puntos de secuelas por perjuicio funcional y 1.629,87 euros por 2 puntos de perjuicio estético.

Notificado el trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, el día 10 de noviembre de 2023 la empresa contratista presenta alegaciones en las que aduce, en primer lugar, su falta de legitimación pasiva, al no tener la condición de Administración Pública; la falta de responsabilidad de la empresa concesionaria del servicio y, finalmente, la falta de concurrencia de los requisitos necesarios para reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial.

Con fecha 15 de noviembre de 2023, la interesada presenta escrito con el que acompaña nuevo informe médico y copia de su DNI.

Consta, asimismo, una nueva comparecencia de la interesada en las dependencias municipales para obtener vista del expediente, si bien la fecha que figura en la misma es 13 de febrero de 2023, por lo que, o existe

un error en el año, o el archivo electrónico no está correctamente ordenado en el expediente.

El día 22 de febrero de 2024, se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar no acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, ni concurrir la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 11 de marzo de 2024.

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 11 de abril de 2024.

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 indeterminada 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 parte 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 la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la 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 la caída se produjo el día 26 de septiembre de 2022, por lo que no existe duda alguna de que la reclamación presentada el día 13 de octubre de ese mismo año, está formulada en plazo.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano peticionario 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 de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas (Departamento de Vías Públicas), del Ayuntamiento de Madrid.

Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, habiendo formulado alegaciones la reclamante y la empresa contratista. 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.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española 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 LRJSP en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de 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.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

Resulta acreditado en el expediente que la reclamante sufrió lesiones consistentes en la fractura de húmero proximal derecho y fractura no desplazada de rodilla derecha, precisando intervención quirúrgica con material de osteosíntesis, precisando después tratamiento rehabilitador.

En el presente caso, la reclamante invoca como causa de la caída el defectuoso estado de conservación del pavimento y, en concreto la existencia de baldosas levantadas en la acera por las raíces de un árbol. Aporta, para acreditar dicha afirmación, el informe del SAMUR, el informe del Servicio de Urgencias de una clínica privada, así como otros informes médicos, radiografía y hoja de registro de implante del material de osteosíntesis utilizado en la operación. Acompaña también unas fotografías del lugar de la caída.

En el curso del procedimiento se ha recabado el informe de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas. De igual modo, ha informado la Policía Municipal sobre su no intervención en relación con los hechos objeto de reclamación.

En relación con los informes médicos, es 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 a la reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por el interesado como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021), considera los informes médicos “*medios probatorios inidóneos para la acreditación de la forma concreta de causación de las lesiones a que los mismos se refieren*”.

Lo mismo cabe señalar del informe del SAMUR que, como declara la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de junio de 2020 (recurso nº 34/2019) sólo acredita el lugar de recogida, pero no la

mecánica de la caída. En el presente caso, además, se refleja en el informe que la reclamante se subió a la ambulancia por sus propios medios.

Por lo que se refiere a las fotografías aportadas, si bien la reclamante hace referencia en su escrito a la existencia de un agujero en la acera, sin tapar, las fotografías aportadas muestran una acera con un alcorque, en la que algunas baldosas están levantadas por el efecto de las raíces del árbol, por lo que no es posible identificar el desperfecto causante de la caída.

Por otro lado, como señala la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 *“lo más trascendente no es acreditar las condiciones de la vía pública, sino que una vez establecido tal hecho ha de probarse cumplidamente dónde y cómo se produjo la caída siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de esta”*.

Por tanto, de la documentación aportada por la reclamante no es posible tener por acreditada la mecánica de la caída ni, en consecuencia, la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Finalmente, en relación con la presencia de alcorques en la vía pública nos hemos pronunciado en anteriores dictámenes indicando que existe un deber inexcusable de los viandantes de prestar atención a las circunstancias existentes en la acera, tales como alcorques o bolardos, que pueden suponer obstáculos a la deambulación, pero cuya existencia se justifica por el cumplimiento de fines públicos. Así nos hemos hecho eco de la Sentencia de 2 de mayo de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía cuando dice que *“un alcorque no es un lugar habilitado para la deambulación o tránsito de los viandantes”*.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no resultar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 11 de abril de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 187/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid