

Dictamen nº: **173/20**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **26.05.20**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 26 de mayo de 2020, emitido ante 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 asunto promovido por Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Madrid, por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la caída de la rama de un árbol en la calle Mudela, 168, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 6 de julio de 2016, la reclamante presentó en una oficina de registro del Ayuntamiento de Madrid, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la caída de una rama de un árbol en la calle Mudela, 168. En su escrito expone que, el 8 de junio de 2016, “*saliendo de mi casa, en la puerta, se me cayó un árbol encima*” causándole daños, por lo que tuvo que ser llevada al hospital inmediatamente; refiere que intervinieron bomberos y SAMUR. Solicita una indemnización por los daños y perjuicios sufridos que no cuantifica (folios 1 a 10 expte).

Aporta con la reclamación, la denuncia efectuada ante la comisaría

de Policía de Villa de Vallecas el 16 de junio de 2016 y documentación médica (informe de Urgencias del Hospital Universitario Infanta Leonor del día 8 de junio e informe médico de la sanidad privada de 29 de junio de 2016).

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Por la jefa del Departamento de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Madrid, el 4 de noviembre de 2016, se requirió a la reclamante para que concretara los hechos, al existir discrepancias entre lo indicado en el escrito de reclamación y lo manifestado en la denuncia ante la Policía; que aportase, en su caso, partes de baja y alta por incapacidad temporal, valoración del daño y, propusiera los medios de prueba de los que pretendiera valerse. Con fecha de 18 de noviembre de 2016, se presenta escrito por la reclamante en el que se cumplimenta lo indicado (folios 24 y ss). En este escrito, manifiesta además que la indemnización solicitada “*es superior a quince mil euros*”.

La instructora del expediente, solicita el 15 de diciembre de 2016, informes a la Policía Municipal, a los Bomberos, al SAMUR-Protección Civil y a la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes.

Por informe de fecha 13 de enero de 2017, la jefatura del Cuerpo de Bomberos (folio 55) indica que el 8 de junio de 2016, a las 20.25 h en la calle Mudela, 172: “*... Llegados al lugar, se confirma rama de árbol de grandes dimensiones caída sobre v.p. Al parecer ha caido sobre una mujer, que es atendida momentos después de nuestra llegada por la UV1 8 de SUMMA. Bajo el árbol recojo una zapatilla perteneciente a (...) Se decide: Acordonar la zona. Trocear la rama mediante motosierra, acopiando las partes en una zona sin tránsito. La señora es trasladada al hospital Infanta Leonor, presenta contusiones en cuello y hombros*”.

Por el SAMUR-Protección Civil se emite informe (folio 56) significando que “*no se han encontrado datos sobre la incidencia con ese número de referencia*”.

Por la Policía Municipal del Distrito de Vallecas se emite informe el 19 de enero de 2017, en el que se refiere lo constatado por la patrulla interviniente: “*Que en el lugar de los hechos la perjudicada manifiesta que paseando por la calle se le cae la rama encima, que actúa la UVI 8 de SUMMA que la traslada al hospital Infanta Leonor con pronóstico leve salvo complicaciones, que actúa parque 5 de bomberos y selur (sic) para limpiar la zona*”.

Por la instructora del expediente se solicita el 30 de agosto de 2018, que se emita nuevo informe, por la Dirección General de Zonas Verdes y Arbolado Urbanos. Éste se emite el 15 de octubre de 2018, refiriendo que el mantenimiento del arbolado es un servicio público que se realiza a través de un contrato en cuyos pliegos se establece la obligación de la concesionaria de detectar los árboles que puedan ocasionar riesgos, así como de responder por los daños y perjuicios causados. Con base a esas previsiones contractuales se entiende que es la concesionaria UTE MADRID ZONA 5, quien debe responder de los daños causados.

Por el SUMMA 112 se emite informe el 10 de septiembre de 2018 (folio 81) en el que se manifiesta que se recibió llamada el 8 de junio de 2016 a las 20:12 h para atender a una persona que “*le ha caído una rama de árbol en la cabeza, refiere golpe en brazo y cuello; que acudió una UVI Móvil a la calle Mudela 168, atendiendo y trasladándole al Hospital Infanta Leonor*”.

La Policía Municipal del Distrito de Vallecas en un segundo informe el 5 de septiembre de 2018, refiere: “*Que una vez en el lugar, se puede comprobar que hay una rama de grandes dimensiones en el suelo, manifestando los ciudadanos que paseando por la calle sin darse cuenta*

se la ha caldo la rama. Que tiene un fuerte dolor en la cabeza, así como se puede observar arañazos debido a las ramas. Que actúa SUMMA UVI VIII y la traslada al hospital Infanta Leonor para realizarla pruebas siendo el pronóstico según la facultativa, leve salvo complicaciones. Que actúa el parque de bomberos que trocea la rama y se solicita Selur (sic) para retirar los restos”.

Entre las pruebas propuestas por la reclamante se mencionaba la existencia de personas que podrían haber presenciado los hechos, por lo que el 9 de mayo de 2018, la reclamante presenta, en contestación al requerimiento efectuado por la instructora, los datos y las declaraciones testificales escritas de tres personas. Las testigos comparecen en dependencias municipales y prestan testimonio el día 22 de marzo de 2019, con el resultado que obra en los folios 99 y ss del expediente; todas ellas coinciden en la caída de una rama de grandes dimensiones sobre la reclamante y una de las testigos, señala, además, que *"el estado del árbol era deficiente y con falta de poda desde hacía mucho tiempo"*.

Instruido el expediente, se confirió trámite de audiencia a la concesionaria UTE MADRID ZONA 5, que con fecha 10 de julio de 2019, presenta escrito de alegaciones en el que, en síntesis, rechaza asumir cualquier tipo de responsabilidad en la producción de los daños, pues asevera cumplir con diligencia las obligaciones contractualmente asumidas. Manifiesta que fueron realizadas todas las labores de prevención mediante la detección, el análisis y la evaluación de aquel árbol y aledaños, no habiendo recibido orden alguna por parte de los servicios técnicos municipales para realizar ningún tipo de actuación sobre ese árbol, por lo que deducen que no constaba que dicho árbol estuviera en mal estado. Adjunta auditoría extraordinaria del arbolado de Madrid del mes de septiembre de 2016 de la concejala del Área de Medio Ambiente y Movilidad. Por otra parte, indica que el día en el que se refieren los hechos hubo en el municipio fuertes vientos, con rachas y precipitaciones muy fuertes, circunstancias meteorológicas

extraordinarias que establecen como posible causa del siniestro, a cuyo efecto acompaña extracto extraído de la página web “*Meteoclimatic*”.

Se confiere también trámite de audiencia a la entidad ZURICH, aseguradora con la que el Ayuntamiento de Madrid tiene contratada póliza que cubre los riesgos derivados de la responsabilidad civil/patrimonial, solicitando al mismo tiempo informe sobre el valor de los daños reclamados. Con fecha 30 de mayo de 2019 se recibe comunicación de la aseguradora en la que manifiesta su disconformidad con el importe reclamado y propone como indemnización la cantidad de 931,50 €, en base a la documentación del expediente y atendiendo a la fecha de los hechos, indicando que esta valoración no supone reconocimiento de la obligación de indemnizar.

El 27 de junio de 2019 (folio 129) atendiendo al trámite de audiencia, comparece el representante de la contratista que toma vista del expediente, pero no constan efectuadas alegaciones.

El 8 de julio de 2019 (folio 130) en el trámite audiencia conferido, la reclamante comparece en la oficina instructora y toma vista del expediente, pero no efectúa alegaciones.

Finalmente, con fecha 24 de octubre de 2019, se dictó propuesta de resolución en la que se estima parcialmente la reclamación formulada, considerando que es obligación del contratista indemnizar los daños causados a la reclamante, por lo que obliga al contratista a abonar 931,50 euros a la reclamante en el plazo de un mes y a acreditar ese abono ante el Ayuntamiento de Madrid.

TERCERO.- El coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid, formula preceptiva consulta por trámite ordinario, a través del consejero de Vivienda y Administración Local que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 4

de febrero de 2020, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 26 de mayo de 2020.

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

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. de la Ley 7/2015, 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 aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El presente dictamen se emite sin perjuicio de la suspensión de plazos administrativos establecida en la disposición adicional 3^a del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

SEGUNDA.- Con carácter previo, hemos de señalar que, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera a) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a este procedimiento le resulta de

aplicación la normativa anterior por haberse iniciado antes de su entrada en vigor.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), al haber resultado perjudicada por la caída de la rama de un árbol, de la que se derivan los daños que ha sufrido y por los que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de las competencias de medio ambiente urbano e infraestructura viaria, *ex artículo 25.2. b) y d)*, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y como se recogió desde nuestro Dictamen 316/17, de 27 de julio, se trata de unas competencias que justifican sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento, al que corresponde el deber de conservar las vías públicas, incluyendo el arbolado que en ellas se ubica, en condiciones aptas para el tránsito de peatones, dentro de unos mínimos estándares de seguridad, y sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la acción de repetición frente a la contratista concesionaria a la que se hubiese encomendado la conservación de los jardines y parques municipales si concurrieren los requisitos para ello.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 142.5 de la LRJ-PAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas. En el caso sujeto a examen, la caída del árbol y las lesiones a la reclamante se produjeron el 8 de junio de 2016 por lo que la reclamación interpuesta

el 6 de julio de ese año, está en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha cumplimentado lo establecido en la LRJ-PAC desarrollada en este ámbito por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP).

En este sentido, se ha solicitado el informe del servicio al que se imputa la producción del daño (artículo 10.1 del RPRP); se ha admitido la prueba documental y practicado las testificales; se ha evacuado el trámite de audiencia (artículo 84 de la LRJ-PAC) con la reclamante y también con la empresa contratista, conforme al art. 1.3 RPRP, así como a la aseguradora municipal.

Y finalmente, se ha dictado propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación.

TERCERA.- Debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC; y en la actualidad, en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exige la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011), es necesario que concurra:

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, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Igualmente, exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño [así, sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)].

CUARTA.- La existencia de un daño puede tenerse por acreditada por los informes médicos de Urgencias del Hospital Universitario Infanta Leonor, de fecha del día del accidente, que señala que la paciente refiere *“la caída de un árbol sobre su espalda y presenta dolor en hombro izquierdo y clavícula derecha”* y como juicio clínico *“policontusiones”*. También en el informe médico posterior de la sanidad privada *“se queja del hombro derecho y ambas rodillas, evidenciándose signos de gonartrosis”*.

Una vez acreditado el daño, hemos de analizar el siguiente requisito, que es la relación de causalidad entre aquél y el servicio público municipal, siendo jurisprudencia reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley 1/2000 de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama.

En este caso, la relación de causalidad ha quedado acreditada del examen conjunto de las pruebas. Así, las declaraciones testificales coinciden en que “*cuando la reclamante salió a la calle, de repente cayó una rama de árbol sobre ella. Que quedó atrapada por una rama enorme. Que tuvieron que levantar dicha rama para ayudarla a levantarse*”; o que “*oí un ruido al salir de casa y vi a la reclamante que se encontraba debajo de la rama de un árbol y que el estado del árbol era deficiente*”.

Así mismo, y aunque no presenciaron los hechos, los informes de la Policía Municipal, Bomberos y SUMMA 112 (ya trascritos en el antecedente de hecho segundo de este dictamen) recogen que las patrullas intervenientes una vez personadas en el lugar, tuvieron que auxiliar a la reclamante, que efectivamente se encontraba caída en la vía pública y que había una rama del árbol, procediendo los efectivos del SUMMA a atender a la señora y a llevarla en una UVI móvil al hospital.

Es significativo el informe de los bomberos, en el que se refiere que tuvieron que “*cortar con una motosierra la rama de grandes dimensiones y colocarla en otra zona alejada del tránsito*”, así como que acordonaron la zona.

Tampoco plantea dudas la antijuridicidad del daño. Tal y como destacó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 464/10, de 22 de diciembre y 105/15, de 11 de marzo, la determinación de si en estos casos (caída de árboles) el daño merece la consideración de antijurídico, precisa determinar si se han cumplido los denominados “*estándares de eficacia*” o “*estándares de funcionamiento*”. En el mismo sentido, por la Comisión Jurídica Asesora en dictámenes sobre caída de árbol en la vía pública 32/18, de 25 de enero o en el parque del Retiro 262/19, de 20 de junio.

Respecto a lo aducido por la contratista de la existencia de fuerza mayor (fuertes vientos, con rachas y precipitaciones muy fuertes), para eximirse de responsabilidad, señalaremos que no ha quedado en

absoluto acreditada su existencia, ya que el elemento probatorio (una página web privada) no es adecuado, porque no se trata de la web oficial de la Agencia Estatal de Meteorología, ni tampoco ofrece datos comparativos concretos.

Acreditadas la antijuridicidad del daño y la relación de causalidad, ha de hacerse una especial referencia a lo indicado en el informe del servicio municipal causante del daño y en la propuesta de resolución, que imputan la responsabilidad a la empresa contratista; estableciendo dicha propuesta que la contratista ha de abonar en el plazo de un mes la indemnización por importe de 931,50 euros a la reclamante.

En el caso que nos ocupa, el citado informe técnico del servicio afectado (folios 79 y 80) refiere que se trata de arbolado incluido en la zona, cuya limpieza y conservación está contratada con una empresa concesionaria. Señala que el contrato integral de gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes (Lote 5) en el que se halla incluido el emplazamiento en el que sucedieron los hechos objeto de reclamación, se realizó a favor de la UTE MADRID ZONA 5. Transcribe el artículo 2.2.6 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) que rige el citado contrato: *"El concesionario asumirá la responsabilidad patrimonial que proceda por daños y perjuicios derivados de la prestación del servicio o del estado de los elementos del mobiliario urbano, de las áreas infantiles, de mayores y de los circuitos elementales".*

Indica que, de acuerdo con el PPT, la empresa concesionaria tiene la obligación de detectar arbolado seco, peligroso o en deficiente estado, así como de informar a los servicios municipales sobre el estado y las actuaciones precisas y/o actuando en caso de peligro inminente.

El informe técnico concluye que la UTE concesionaria debería haber actuado para evitar la situación de riesgo de la que se ha derivado

el daño, por lo que es ella la que deberá asumir las consecuencias económicas derivadas de los hechos acaecidos.

En relación con esta materia, conviene recordar que la responsabilidad derivada de las actuaciones de contratistas y concesionarios de la Administración es uno de los principales problemas que se plantean en el campo de la responsabilidad patrimonial de la Administración existiendo, en ocasiones, disparidad de criterios en las posiciones adoptadas por los órganos consultivos de la Administración y por los tribunales de justicia.

La postura mayoritaria tanto del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid como de esta Comisión Jurídica Asesora (Dictamen 32/18, de 25 de enero, sobre un caso idéntico) estriba en considerar que la Administración, como titular del servicio público, es responsable hacia los ciudadanos de los daños causados en la prestación de servicios públicos, sin perjuicio de su derecho a repetir frente a sus contratistas, así dictámenes 168/11, de 13 de abril, 642/11, de 16 de noviembre y 151/14, de 9 de abril, entre otros.

Esta línea interpretativa se debe acoger en este caso. La reclamante ostenta el derecho, constitucional y legislativamente reconocido, a reclamar por los daños ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos, debiendo asegurar el Ayuntamiento, la completa reparación del daño cuando concurren, como es el caso, los requisitos de relación de causalidad y antijuridicidad de ese daño.

Conviene recordar, además, que el artículo 1908.3º del Código Civil establece que, en la caída de árboles colocados en sitios de tránsito responden los propietarios del árbol, siendo un supuesto de responsabilidad objetiva en el que la única causa de exención de responsabilidad es la existencia de fuerza mayor. En el presente caso, el Ayuntamiento de Madrid no ha alegado en ningún momento ni que el

árbol no fuera de su propiedad ni que existiera fuerza mayor. Por tanto, ha de abonarse a la reclamante la cantidad por el Ayuntamiento, sin perjuicio de que éste pueda repetirla frente al contratista.

QUINTA.- Sentado lo anterior resta por hacer una referencia a la valoración del daño.

La reclamante solicita quince mil euros sin aportar justificación de esa cuantía, ni documentación alguna. El informe de Urgencias refiere como conclusión que “*No se observan alteraciones postraumáticas agudas*” y como juicio clínico señala “*Policontusiones en la espalda*”. El informe de la sanidad privada de fecha 29 de junio de 2016, refiere que tras exhaustivo estudio “*no hay anomalía alguna. Se queja de hombro derecho y ambas rodillas*” (folios 7 y 8).

El Ayuntamiento valora el daño ajustándose a lo indicado por la compañía aseguradora, en 931,50 euros, resultantes de: 30 días de perjuicio básico x 31,05 €.

Ante la falta de acreditación de otros daños por la reclamante, ha de estarse a la citada cantidad, la cual ha de actualizarse en la forma establecida en el artículo 141.3 de la LRJ-PAC, vigente en el momento de los hechos.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad

patrimonial, reconociendo el derecho de la reclamante a ser indemnizada en 931,50 euros, que deberá actualizarse en la forma señalada *ut supra*.

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 26 de mayo de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 173/20

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid