

Dictamen nº: **128/21**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **16.03.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 16 de marzo de 2021, 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 daños y perjuicios sufridos tras una caída que atribuye a una tapa metálica en mal estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 12 de junio de 2017 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 12 de julio de 2016, alrededor de las 16:50 horas, al salir del metro Herrera Oria, *“con idea de cruzar el semáforo de la calle Ginzo de Limia a la altura del nº 47”*.

Relataba que la caída se produjo al tropezar con la tapa metálica de una arqueta levantada y en mal estado, y a consecuencia de la caída

se había fracturado los dos brazos, encontrándose en proceso de curación y sin alta, a la fecha de presentación de la reclamación.

Exponía que tras la caída, fue auxiliada por una pareja que iba en una furgoneta que llamó al SAMUR y la trasladó al Hospital Ramón y Cajal donde tras las pruebas oportunas fue intervenida de urgencia por fractura de extremidad distal del radio del brazo izquierdo y fractura extremidad distal del cubito y radio del brazo derecho, teniendo que acudir posteriormente a Urgencias por dolor, le habían recolocado la férula el 8 de agosto, y había realizado 20 sesiones de rehabilitación, más magnetoterapia en el citado centro hospitalario. También indicaba que para las tareas básica de la vida diaria había necesitado de ayuda familiar en Ávila, por lo que había necesitado desplazarse a Madrid para ir a Urgencias y para asistir a las revisiones de Traumatología, solicitando le fueran abonados los gastos de desplazamiento, sin indicar su importe.

No cuantificaba la indemnización solicitada y manifestaba que el mal estado de la arqueta continuaba a la fecha de presentación de la reclamación.

La reclamación se acompañaba de un volante de inscripción padronal, fotografías del supuesto lugar del accidente, diversa documentación médica y el informe de asistencia sanitaria del SAMUR.

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 Acuerdo de la jefa del Departamento de Reclamaciones I, de 12 de septiembre de 2017, se inició un procedimiento de responsabilidad patrimonial y se requirió a la reclamante para que aportase justificantes que acreditaran la realidad y certeza del accidente, el informe de alta

médica y cualquier otro medio de prueba del que pretendiera valerse, la declaración de no haber sido indemnizada, indicación de si por los mismos hechos se seguían otras reclamaciones y estimación de la cuantía en que valoraba el daño.

Con fecha 24 de octubre de 2017 la reclamante comparece en dependencias municipales para tomar vista del expediente.

El 25 de octubre de 2017 la reclamante comunica por escrito que como consecuencia del accidente ocurrido el día 12 de julio de 2016 presenta síndrome de Dupuytren en ambas manos y se encuentra pendiente de cirugía, la rehabilitación está siendo larga y muy dolorosa y estima que la cuantía de la indemnización superará los 15.000 euros. También declara por escrito que no ha recibido indemnización alguna como consecuencia del accidente.

Se ha incorporado al procedimiento el informe de 19 de diciembre de 2017 del jefe de la Unidad Integral de Distrito de Fuencarral de la Policía Municipal en el que se expresa que no consta en sus archivos intervención de esa Unidad en relación con los hechos objeto de reclamación.

A solicitud del instructor del procedimiento, ha emitido informe el jefe de la Unidad de Conservación del Departamento de Vías Públicas para indicar que el elemento supuestamente causante de los daños reclamados no es competencia de dicha dirección general pero *“pudieran corresponder a un antiguo anclaje de panel de señalización”*. El informe señala que, no obstante, tras consultar las aplicaciones informáticas municipales aparece una incidencia, recepcionada el 15 de febrero de 2018, coincidente con el desperfecto en el pavimento que motiva la reclamación. Indica también el informe que el lugar donde se encontraba el desperfecto es una acera *“y por tanto es adecuado para la circulación de los peatones”* y *“se considera que con una atención normal*

para transitar por las vías públicas, el desperfecto no tiene entidad suficiente para representar una peligrosidad manifiesta, considerando que la acera tiene una anchura de paso libre mayor de 6 metros y se realizó el recorrido por una franja junto al bordillo de 70 cm”.

Concedido trámite de audiencia a la interesada y a la aseguradora municipal, el 5 de abril de abril de 2019 la reclamante comparece para tomar vista y obtener copia del expediente, pero no figura la presentación de alegaciones.

La aseguradora municipal, el 23 de enero de 2020, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidad, valora el daño en 15.028,69 euros.

Concedido nuevo trámite de audiencia, el 2 de marzo de 2020 comparece en dependencias municipales para tomar vista y obtener copia del expediente y con fecha 22 de junio de 2020, la interesada comunica por escrito que por motivos de enfermedad de un familiar se marchará a Ávila y solicita que la *“próxima cita sea por teléfono”*.

Finalmente, el 25 de enero de 2021 se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar no suficientemente acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

TERCERO.- La Alcaldía de Madrid, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 11 de febrero de 2021.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 70/21, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas que

formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 16 de marzo de 2021.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera 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.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 parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32

de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) por cuanto sufre los daños derivados de la caída cuyo resarcimiento reclama.

Asimismo, 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 (en adelante, LBRL), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

Esta Comisión (vgr. dictámenes 48/17, de 2 de febrero, 154/18, de 27 de marzo y 43/20, de 6 de febrero), al igual que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ha venido entendiendo que en el caso de las tapas de registros, la responsabilidad corresponde al Ayuntamiento en cuanto responsable del buen estado de las vías públicas (infraestructura viaria) y en cuanto que son bienes de uso público local (artículo 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio), sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la acción de repetición frente al titular de la tapa de registro. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de diciembre de 2016 (recurso 864/2013).

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo.

En este caso el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 12 de julio de 2016, por lo que la reclamación formulada el día 12 de junio

de 2017 se ha presentado en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de la estabilización de las secuelas.

En cuanto al procedimiento se han incorporado, conforme al artículo 81 de la LPAC, los informes del Departamento de Conservación de Vías Públicas y de la Policía Municipal. Tras la incorporación de los mismos, se dio trámite de audiencia como establece el artículo 82 de la LPAC, a la reclamante. Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

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.

Se observa, no obstante, 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, dicha situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad, pues una buena administración incluye la resolución de los asuntos en un plazo razonable. No obstante, el transcurso del plazo 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.

TERCERA. - Como es sabido, 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, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014):

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. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo , 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 , 16 de noviembre de 1998 , 20 de febrero , 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”*.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”*.

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, resulta acreditado en la documentación médica incorporada al expediente que la interesada, el 12 de julio de 2016 fue asistida por el SAMUR que la trasladó al Hospital Universitario Ramón y Cajal donde fue diagnosticada de fractura de extremo distal de radio izquierdo y fractura de extremidad distal de radio y cubito derechos, que requirió tratamiento quirúrgico y rehabilitador.

Determinada, en los términos expuestos, la existencia de daño efectivo, 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.

Así lo recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015) que señala que *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*. Es decir, corresponde a la interesada 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 de la caída 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, la interesada alega que la caída sobrevino a consecuencia de una tapa metálica de una arqueta levantada y en mal estado.

Para acreditar la relación de causalidad, aportó al procedimiento; documentación médica, unas fotografías y el informe del SAMUR.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v.gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio, 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público porque los firmantes de

los mismos no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por la paciente en el informe como motivo de consulta.

Lo mismo cabe indicar del informe del SAMUR, que solo sirve para dar por acreditado el lugar donde fue atendida la reclamante.

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 no prueban que la caída estuviera motivada por dicho defecto en la acera, ni permite tener por acreditada la mecánica de la caída.

Por tanto, de la prueba aportada no puede considerarse acreditada la existencia de nexo causal entre los daños sufridos por la reclamante y el mantenimiento de los servicios públicos municipales y cabe citar la sentencia de 10 de diciembre de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 442/2015) que considera que procede rechazar la reclamación por una caída en la vía pública puesto que *“no existe una prueba sólida del modo de causación de la caída”*.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no quedar 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 16 de marzo de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 128/21

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid