

Dictamen n°: **204/22**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **05.04.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 5 de abril de 2022, emitido ante 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 asunto promovido por D. (en adelante “*el reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida en la calle José Cadalso nº 12, de Madrid, y que atribuye al mal estado de la acera.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 22 de junio de 2017, la persona indicada en el encabezamiento, por medio de abogado, formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios derivados de la caída sufrida el 22 de junio de 2016, cuando pisó con su pierna izquierda un agujero existente junto a una boca de riego de unos 75 cm. de ancho y 20 cm de profundidad.

Refiere el escrito que acudió minutos después a su puesto de trabajo situado en la misma calle José Cadalso, teniendo que sentarse a causa de

un fuerte dolor en la rodilla, comprobando al llegar a su domicilio que tenía la rodilla hinchada, por lo que se trasladó a Urgencias donde fue diagnosticado de derrame y artritis postraumática.

En fecha 1 de julio dice acudir de nuevo a Urgencias donde le diagnosticaron contusión de rodilla. Ante la falta de mejoría, el 31 de agosto acudió a consulta de traumatólogo que le diagnosticó fibrosis de grasa Hoffa con tendinopatía y condromalacia rotuliana.

Como consecuencia de ello, dice estar de baja desde el 30 de agosto de 2016.

Tras indicar la legislación que considera de aplicación, concluye el escrito solicitando 24.662,23 euros, de indemnización.

El reclamante solicita prueba testifical de varias personas, entre ellas el mismo, y acompaña escrito de otorgamiento de representación, fotografías de lugar donde supuestamente se produjo la caída, declaraciones de testigos y parte de baja de fecha 30 de agosto de 2016. Asimismo, adjunta informes médicos, ninguno de ellos de Urgencias como ha referido, y de traumatólogo privado de Vitoria que refiere recidiva de dolor tras caída de fibrosis de grasa Hoffa con tendinopatía y condromalacia, secuelas de cirugía de rodilla del año 2013.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Con fecha 10 de agosto de 2017 se requirió al reclamante para que aportara: poder notarial, en caso de obrar a través de representante; una descripción de los daños; informe de alta médica; informe de alta de rehabilitación; estimación de la cuantía en la que valora el daño;

declaración en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizado por compañía o mutualidad de seguros por estos mismos hechos; justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente; cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse y, finalmente, indicación de que por estos mismos hechos no se siguen otras reclamaciones.

El órgano instructor solicita informes a la Policía Municipal, Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes y a la Dirección General del Espacio Público Obras e Infraestructuras.

La Policía contestó señalando la falta de constancia de actuación alguna sobre esa caída.

La Unidad de Gestión del Agua refiere en nota sin fecha que el hundimiento en el entorno del hidrante fue presuntamente consecuencia de obras de renovación de tubería realizada por el Canal de Isabel II, siendo detectado y reparado el 29 de julio de 2019.

Por su parte, la Asesoría Técnica de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras indica únicamente que las obras de renovación de red se realizaron en octubre de 2015.

El 30 de noviembre de 2018 se practicó testifical de la persona que presenció los hechos por los que se reclama, quien declara ser amigo del reclamante y dice que el día 22 de junio de 2016 acompañaba a este entre las 13 y 14 horas, cuando tras pararse a saludar a una señora el reclamante apoyó la pierna en un socavón y se cayó. Describe la acera como suficientemente ancha y señala en una foto de la calle el lugar donde, según él, se produjo la caída.

Consta en el expediente el intento infructuoso de notificación de los demás testigos que fueron finalmente notificados por edictos, sin que hayan prestado declaración en el expediente.

El 20 de enero de 2020 tiene entrada informe de la aseguradora ZURICH que manifiesta que en base a la documentación que figura en el expediente y de conformidad con el baremo de fecha de ocurrencia de los hechos, la valoración de los daños asciende a 869,40 euros.

Por oficio se concede trámite de audiencia al Canal de Isabel II que formula alegaciones el 5 de marzo de 2020 afirmando que carece de relación alguna con la incidencia objeto de la reclamación.

El reclamante presenta escrito de alegaciones fechado el 12 de marzo en el que, tras quejarse de las dificultades para acceder al expediente, termina solicitando la indemnización indicada en su escrito inicial.

Trascurridos casi dos años, se redacta por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por falta de acreditación de la relación de causalidad y antijuridicidad del daño.

TERCERO.- El 4 de marzo de 2022 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 136/22 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 5 de abril de 2022.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que 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.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con 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.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial por ser este quien supuestamente ha sufrido los daños y perjuicios por los que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, *ex* artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el

Ayuntamiento. En el expediente se informa por los departamentos competentes que el desperfecto fue causado por unas obras anteriores realizadas por el Canal, pero este hecho, de ser acreditado, no eximiría al Ayuntamiento de su obligación frente al ciudadano de mantener las vías en condiciones adecuadas de tránsito, sin perjuicio del traslado de esa responsabilidad a la entidad contratada o convenida al que sea atribuible el daño.

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, se dice que el accidente tuvo lugar el día 22 de junio de 2016, constando baja laboral de fecha 30 de agosto y tratamientos médicos por las lesiones a lo largo de ese año, por lo que la reclamación presentada el día 22 de junio de 2017, ha sido formulada en plazo.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 LPAC al Departamento de Vías Públicas de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras, del Ayuntamiento de Madrid.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia al reclamante y al resto de los interesados en el procedimiento, que han formulado alegaciones en el sentido ya expuesto. Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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. 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.- 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.

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”*.

En el presente caso resulta acreditado en el expediente que el reclamante ha presentado un agravamiento de la lesión de su rodilla izquierda que padecía, según informes por él aportados, desde el año 2013. Según sostiene, esa recidiva fue causada por la caída sufrida al meter el pie en un agujero existente junto a la boca de riego sita en la calle José Cadalso.

Aporta como prueba de su afirmación diversos informes médicos, fotografías de la calle y propone la declaración de unos testigos.

En relación con los informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, no son válidos para esclarecer el modo y lugar en que esta se produjo, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014). Respecto a las fotografías aportadas, no 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 un desperfecto en la acera no prueban que la caída estuviera motivada por dicho defecto en el pavimento ni la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

En este sentido, como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de febrero de 2018 (Rec 543/2017) *“la falta de prueba directa sobre el punto concreto y la mecánica de la caída, no puede suplirse en este caso mediante otros medios probatorios: el reportaje fotográfico aportado por la reclamante no acredita que se hubiese caído en ese preciso lugar, ni a consecuencia del pequeño resalte existente en el punto de unión de dos baldosas inmediatas al muro de la salida del Metro; el informe de asistencia del SAMUR tampoco es útil para acreditar el punto concreto en que se cayó la apelante y su causa, pues solo justifica que la asistencia*

sanitaria se prestó en una de las salidas del metro de la estación de Pueblo Nuevo; nada aclara, por su parte, el informe del Hospital Ramón y Cajal; y finalmente, el informe del Jefe de la Unidad Técnica de Conservación 2, de la Dirección General de Vías Públicas y Publicidad Exterior tampoco despeja las dudas, pues del hecho de que se diera aviso del alta para la reparación de la ceja de menos de 2 centímetros existente en una baldosa de terrazo, no se infiere que la caída hubiera sido provocada por ella, máxime cuando el informe considera el desperfecto como poco proclive a producir tropiezos, lo que comparte esta Sala a la vista del reportaje fotográfico, llevándonos a concluir que el estado de la acera se adecuaba al standard de seguridad y de prestación del servicio exigible al tránsito de peatones, extremo que carece de la relevancia que la apelante pretende atribuirle, puesto que lo esencial es la falta de acreditación de la causa y la forma en que la caída se produjo”.

En el presente caso, en las fotografías aportadas se muestra un desperfecto de cierta entidad junto a una boca de riego sita en una acera estrecha, susceptible de provocar una caída.

Ante reclamaciones por caídas en la vía pública, generalmente la única prueba directa es la testifical de las personas que presenciaron los hechos por los que se reclama, lo que hace que esta prueba tenga especial relevancia sin perjuicio de su valoración de acuerdo con la sana crítica.

En el expediente que analizamos, hace referencia la reclamación a varios testigos pero que no presenciaron la caída sino que comprobaron que el reclamante regresó al centro de trabajo con dolor en la rodilla izquierda. En todo caso, los intentos de citación no dieron resultado por lo que no pudo practicarse su testifical.

Por el contrario, el único testigo que el reclamante refiere como presencial de la caída manifestó que vio como el reclamante introdujo el pie en el agujero existente y cayó al suelo. Sin embargo, este testigo,

amigo del reclamante, refiere como lugar de la caída una acera ancha y la identifica en las fotografías en la acera contraria al lugar donde el reclamante indicó en su reclamación y donde se encontraba la boca de riego. Una y otra acera son claramente diferentes, siendo la señalada por el reclamante muy estrecha y sin vehículos aparcados, mientras que el testigo indica una acera más ancha y donde está la zona de aparcamiento de vehículos de esa calle. Otro dato diferencial es que el lugar donde se encuentra la boca de riego esta separada del paso de cebra mientras que el testigo sitúa al reclamante junto al mismo y, como se ha dicho, en la acera contraria.

Esta falta de coincidencia entre lo manifestado por el testigo y lo indicado por el reclamante ponen en duda la veracidad de lo declarado por aquel, al margen de la objetividad que ha podido verse influida por el vínculo de amistad entre ambos.

Por tanto, la mera existencia de un agujero junto a una boca de riego y la reaparición de sintomatología de lesiones previas en la rodilla del reclamante, que determina una baja laboral un mes después de la supuesta caída, son claramente insuficientes para tener por acreditada lo expuesto en la reclamación.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditada la relación de causalidad.

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 5 de abril de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 204/22

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid