

Dictamen n.º: **230/22**
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y
Agricultura**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **26.04.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de abril de 2022, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D., sobre responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída al meter el pie en una boca de riego sin tapa, situada en la acera, en la calle Hernández Mas, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 7 de enero de 2020, la persona citada en el encabezamiento presentó un escrito en una oficina de registro del Ayuntamiento de Madrid dirigido al Canal de Isabel II en el que solicitaba una indemnización por los daños sufridos al meter el pie en una boca de riego que carecía de tapa en la calle Hernández Mas, de Madrid, a la altura del núm. 26 de dicha calle. El interesado concretó que el accidente por el que reclamaba ocurrió a las 20:00 horas, aunque no precisó de qué día. Además, refirió la atención del SAMUR y de la Policía Municipal.

El escrito de reclamación se acompaña con el informe de actuación del SAMUR, del que resulta que el interesado, de 53 años de edad en la fecha de los hechos, fue atendido por dicho servicio por caída en la vía pública, el día 3 de enero de 2020, a las 20:00 horas, en la calle Hernández Mas núm. 26 y que el reclamante presentaba a la exploración edema e inflamación del maléolo externo del pie derecho. Con pronóstico leve fue derivado al centro de salud (folios 1 a 6 del expediente).

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:

Mediante Oficio de 11 de febrero de 2020, el director gerente del Canal de Isabel II remitió la reclamación de responsabilidad patrimonial a la Secretaría General Técnica de la –entonces- Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad de la Comunidad de Madrid, a la que se encontraba adscrita la entidad Canal de Isabel II.

La jefe del Área de Recursos de dicha consejería, mediante oficio de 8 de junio de 2020, comunicó al reclamante que la competencia para resolver su reclamación de responsabilidad patrimonial correspondía a la mencionada consejería, aunque su instrucción correría a cargo del Canal de Isabel II, así como la indicación del plazo de seis meses previsto para su resolución y del sentido desestimatorio del eventual silencio. Además, se requirió al interesado para que declarase no haber sido indemnizado ni ir a serlo por los hechos objeto de reclamación y para que concretase, si fuera posible, la cantidad reclamada. No consta que el reclamante atendiese al requerimiento efectuado.

Mediante oficio de 25 de agosto de 2020, se puso en conocimiento del Canal de Isabel II el escrito dirigido al reclamante, rogando se procediera a la instrucción del procedimiento.

El director gerente del Canal de Isabel II, el 10 de septiembre de 2020, procedió a designar instructor y, mediante diligencia de la misma fecha, se comunicó al reclamante el inicio de la tramitación del procedimiento y las diligencias de instrucción que se cursaban. También se resolvió la incorporación de la documental aportada junto con la reclamación y se solicitó al reclamante la aportación de informes médicos sobre las lesiones sufridas y, en su caso, los correspondientes partes del baja y alta por incapacidad temporal. Consta la notificación del mencionado requerimiento al interesado el día 21 de septiembre de 2020. No figura en el expediente que el reclamante atendiese a la solicitud de información adicional.

Obra en los folios 29 a 37 del expediente, la solicitud de la instructora del procedimiento al Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II para que informase sobre la valoración económica de los daños sufridos por el reclamante y el informe pericial elaborado a instancias de dicha área en el que se valora el daño sufrido en la cantidad de 657,72 euros. En el informe se explica que se carecen de informes médicos o de partes por incapacidad temporal que permitan realizar una correcta valoración, si bien se ha calculado el perjuicio considerando que se trata de un esguince leve que puede demandar entre 2 y 3 semanas para su cicatrización, por lo que se han considerado 21 días de perjuicio básico.

Se encuentra igualmente incorporado al procedimiento el informe emitido por el responsable del Área de Conservación Sistema Jarama en el que se afirma que revisada la aplicación GAYTA se había localizado aviso del día 3 de enero de 2020 a las 20:33 horas por la existencia de *“tapa de canal rota en acera”* y que realizada visita de inspección se apreció *“buzón de toma antigua sin tapa”* por lo que se creó actuación para su colocación, lo que se realizó el 4 de enero por una empresa contratista del Canal de Isabel II. El informe adjunta fotografías del antes y el después de la reparación.

Asimismo, el informe indica que los buzones de toma no están contemplados en ninguna instrucción técnica del Canal de Isabel II como elementos revisables periódicamente, por lo que no está registrada la fecha de la última revisión. Añade que se ha confirmado la inexistencia de incidencias previas a la creada el día 3 de enero de 2020 y se facilitan imágenes extraídas de Google Street View en la que se puede apreciar la existencia de tapa en el mes de junio de 2019.

El 6 de mayo de 2021 se reiteró el requerimiento al reclamante para que declarase no haber sido indemnizado por los hechos objeto de reclamación o ir a serlo y para que concretase, si fuera posible, la cantidad reclamada.

El 13 de mayo de 2021, el reclamante aportó la declaración solicitada en el sentido de no haber sido indemnizado por los hechos objeto de reclamación y concretó en 25.000 euros el importe de la indemnización reclamada.

El día 21 de enero de 2022 se notificó al interesado el trámite de audiencia. De igual modo consta que se dio traslado del expediente al Ayuntamiento de Madrid.

El día 27 de enero de 2022, el reclamante presentó un escrito con el que adjuntaba el escrito inicial de reclamación junto con el recibo de entrada en una oficina de registro del Ayuntamiento de Madrid, así como el informe de una consulta médica en un centro del SUMMA 112 el día 4 de enero de 2020 por dolor en el pie derecho por una caída el día anterior. En el informe médico consta que el interesado presentaba a la exploración edema e inflamación del maléolo externo del pie derecho y el juicio diagnóstico de esguince de tobillo, pautándose analgésicos.

Finalmente, el 15 de marzo de 2022, se redactó propuesta de resolución, que desestima la reclamación al no considerar

suficientemente acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos.

TERCERO.- La consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, remitió la correspondiente solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora, con registro de entrada en este órgano el día 29 de marzo 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 197/22, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 26 de abril 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 de cuantía superior a 15.000 euros y la solicitud se efectúa por la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, 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, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, 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, al amparo del artículo 32 de la LRJSP por cuanto ha sufrido los daños supuestamente derivados de la caída cuyo resarcimiento reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Canal de Isabel II, como titular del elemento pretendidamente causante del accidente sufrido, al reclamarse que el accidente ocurrió al introducir el pie en un buzón de toma que se encontraba sin tapa propiedad del Canal de Isabel II.

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 3 de enero de 2020, según resulta del informe de actuación del SAMUR, por lo que la reclamación formulada unos días más tarde, esto es, el 7 de enero, se ha formulado en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de la estabilización de las secuelas.

El órgano petionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en los artículos 70 a 96 de la LPAC.

Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe de diversos servicios y áreas del Canal de Isabel II, en particular del que se puede considerar responsable del desperfecto al que se atribuye el daño, el Área de Conservación Sistema Jarama, que ha emitido dicho informe ex. artículo 81.1 de la LPAC. También consta incorporado el informe pericial emitido a instancias del Área de Seguros y Riesgos sobre la valoración de los daños y secuelas por los que se reclama. No consta que se haya recabado el informe de la Policía Municipal que según el escrito de reclamación intervino en el accidente, si bien el reclamante, sobre quien pecha la carga de la prueba como después analizaremos, no ha solicitado su incorporación al procedimiento ni en el escrito inicial de reclamación ni una vez conferido el trámite de audiencia.

Se ha evacuado igualmente el trámite de audiencia, respecto del Ayuntamiento de Madrid y el propio reclamante, de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC.

Finalmente consta elaborada la propuesta de resolución del procedimiento en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

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, como consecuencia del accidente por el que reclama, sufrió un esguince leve de tobillo, si bien se desconoce la evolución de dicha lesión o si la misma determinó un periodo de incapacidad temporal para el interesado que pudieran justificar el importe de la indemnización solicitada, pues el reclamante no ha aportado la información justificativa requerida por la instructora del procedimiento.

Probada la realidad del daño en los términos expuestos, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Esta Comisión viene destacando que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, que ha de acreditar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, lo que supone que le corresponde probar la caída misma y que los daños sufridos derivan del mal estado del buzón de toma de titularidad del Canal de Isabel II en el que indica se produjo al percance, al carecer de tapa, y haber introducido el pie en el mismo.

El interesado ha aportado para acreditar los presupuestos de la responsabilidad patrimonial el informe de actuación del SAMUR del día del accidente y un informe médico de asistencia sanitaria del día siguiente. Como hemos visto, en el curso del procedimiento se ha emitido informe por el Área de Conservación del Sistema Jarama del Canal de Isabel II, S.A y un informe pericial de valoración del daño del Área de Seguros y Riesgos de dicha entidad.

Del conjunto de la prueba practicada cabe concluir que el reclamante no ha conseguido acreditar la relación de causalidad. Así, 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 al reclamante el día del accidente no presenciaron este, limitándose a recoger en el informe lo manifestado por el interesado como motivo de consulta.

Sobre los informes de los servicios de emergencias, es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora que, al igual que los anteriores, no sirven para acreditar la mecánica del accidente porque sus firmantes no fueron testigos directos del mismo y que solo sirven para probar la fecha y el

lugar en la que tuvo lugar la asistencia sanitaria de emergencia y los daños que sufría el reclamante.

Si bien, del informe emitido por el Área de Conservación del Sistema Jarama del Canal de Isabel II, S.A puede concluirse que el buzón de toma al que el reclamante imputa el daño carecía de tapa, como acredita la incidencia abierta el mismo día del accidente del interesado, ello no sirve para acreditar el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos porque como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, dicho informe y las fotografías que lo acompañan servirían para acreditar la existencia del defecto invocado pero no prueban que el accidente estuviera motivado por la existencia de ese desperfecto ni la mecánica del accidente.

El reclamante no menciona la presencia de testigos del percance, y en cuanto a la Policía Municipal, tan solo se ha limitado a mencionar su intervención en relación con el accidente, sin referencia alguna a que los agentes de dicho cuerpo presenciaron el siniestro y además no ha solicitado la incorporación de su informe al procedimiento ni en su escrito inicial ni una vez instruido el procedimiento en el trámite de audiencia, de modo que, al incumbirle la carga de la prueba, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”* (así la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 30 de marzo de 2017 -recurso 595/2016-).

De esta forma, el resultado de la prueba practicada obliga a concluir que el reclamante no ha probado ni la forma, ni las circunstancias en que se produjo la caída. No existe una prueba clara del modo en que se produjo el accidente y si fue la conducta del reclamante u otras circunstancias lo que causó el percance.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos.

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 abril de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 230/22

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid