

Dictamen nº: **232/22**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
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 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 una abogada en nombre y representación de Dña. sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos tras una caída que atribuye al mal estado del pavimento en la calle Congosto, a la altura del número 26, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 6 de junio de 2018 la persona citada en el encabezamiento presenta en una oficina de registro del Ayuntamiento de Madrid una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída en la calle Congosto, a la altura del número 26, de Madrid.

Precisa que la caída tiene lugar el 6 de junio de 2017 cuando se disponía a bajar el bordillo de la acera e introdujo el pie en un agujero existente en la calzada.

Refiere que fue testigo presencial del accidente una persona que identifica con nombre y apellidos y adjunta la declaración jurada de dicho testigo y el NIE.

Manifiesta que tras la caída, sufrió lesiones en los dos tobillos, fue asistida por el SAMUR que procedió a su traslado al Hospital Universitario Infanta Leonor, y se personó en el lugar de los hechos la Policía Municipal, cuyo parte de intervención acompaña.

Tras exponer que a la fecha de presentación de la reclamación continúa en tratamiento médico por las lesiones sufridas, solicita una indemnización total de 42.899,96 euros con el siguiente desglose: 41.327,03 euros por lesiones, 136,08 euros por daños materiales y 1.436,05 euros por el tiempo que ha permanecido de baja laboral.

El escrito de reclamación se acompaña del documento nacional de identidad de la reclamante, informe de actuación policial, informe del SAMUR, diversa documentación médica, partes médicos de baja y alta de incapacidad temporal por contingencias comunes, fotografías del supuesto lugar del accidente, la declaración jurada de la testigo que identifica, factura de compra en ortopedia, tickets de farmacia y un certificado de empresa.

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:

Consta en el procedimiento que se notificó a la interesada el inicio del mismo y se le requirió para que aportara la declaración de no haber sido indemnizada e indicara acerca de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones, lo que fue cumplimentado por la reclamante el 24 de octubre de 2018.

El 5 de febrero de 2019 el Departamento de Vías Públicas informó que la conservación del pavimento estaba incluida en el contrato de Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid, que *“no se ha localizado el desperfecto que origina la reclamación, ni se han encontrado referencias al mismo, por lo que no se pueden dar más detalles sobre el particular. La calzada en la dirección indicada se encuentra en buen estado de conservación”*.

Consta en el expediente que se confirió trámite de audiencia a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, que sin prejuzgar la existencia de responsabilidad, valora el daño en 34.580,21 euros.

Previo intento infructuoso en dos ocasiones para notificar la citación, para practicar la prueba testifical en el domicilio de la testigo, se procedió a edictar la citación en el BOE del día 20 de diciembre de 2019.

Instruido el procedimiento se otorga audiencia a la interesada, a DRAGADOS S.A. y a su compañía aseguradora.

Previa comparecencia para tomar vista y obtener copia del expediente, el 17 de febrero de 2020 formula alegaciones la compañía aseguradora de la empresa responsable del contrato en las que alega la caducidad del procedimiento, la existencia de una franquicia de 1.500 euros contenida en la póliza suscrita con la mercantil asegurada y se adhiere a las alegaciones formuladas por la contratista.

El 3 de marzo de 2020 presenta alegaciones la empresa DRAGADOS S.A. en las que sostiene, en síntesis, la caducidad del procedimiento y la inexistencia de relación de causalidad entre los daños alegados y la actuación de la empresa.

No consta en el expediente que la reclamante haya presentado alegaciones.

Con fecha 24 de febrero de 2022 se redacta propuesta de resolución por la Subdirección General de Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Madrid 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 afectados ni la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- La Alcaldía de Madrid, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 25 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 183/22, 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 26 de abril de 2022.

A la vista de todo lo expuesto, 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 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), en cuanto es la persona que sufrió los daños que reclama.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid en virtud de las competencias que ostenta en materia de infraestructura viaria, artículo 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.2 de la LPAC el derecho a reclamar la 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 este caso, la caída por la que se reclama tuvo lugar el día 6 de junio de 2017 por lo que la reclamación formulada el 6 de junio de 2018, se habría presentado en plazo legal con independencia de la fecha de curación y de estabilización de las secuelas.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en el procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe del servicio afectado, que es el Departamento de Vías Públicas, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC. Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento y que 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.

Se observa, no obstante, el excesivo plazo de tramitación del procedimiento, que excede en mucho el plazo de seis meses establecido en la ley. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido [artículos 24.1 y 24.3 b) de la LPAC], ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar 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 que la interesada fue atendida por el SAMUR y trasladada a un centro hospitalario fue diagnosticada de esguince de tobillo derecho y fractura equivalente bimalleolar de tobillo izquierdo que requirió tratamiento quirúrgico y rehabilitador.

Determinada 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 del pavimento. 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 un agujero existente en la calzada.

Para acreditar la relación de causalidad, ha aportado al procedimiento: el informe del SAMUR, el informe de la Policía Municipal, documentación médica, fotografías del supuesto lugar del accidente y la declaración jurada de un testigo. Sin embargo, tales pruebas no permiten tener por acreditada la mecánica de la caída.

También se ha incorporado al procedimiento el informe del Departamento de Vías Públicas.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v.gr. 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 el paciente en el informe con motivo de consulta. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

Sobre los informes del SAMUR, tal y como tiene indicado esta Comisión Jurídica Asesora, al igual que los anteriores, no sirven para acreditar la mecánica de la caída porque sus firmantes no fueron testigos directos de la misma y solo sirven para probar la fecha y el lugar en la que tuvo lugar la asistencia sanitaria de emergencia y los daños que sufría la reclamante.

Del informe de la Policía Municipal se desprende que no fueron testigos de los hechos puesto que en el mismo se indica que existe en la Unidad un parte de auxilio a persona enferma por caída en la vía pública y la patrulla actuante escoltó al SAMUR.

Tampoco las fotografías aportadas sirven para acreditar el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías no prueban que el accidente estuviera motivado por la existencia de desperfectos u obstáculos en la acera, ni la mecánica del accidente (vgr. dictámenes 116/18, de 8 de marzo, 221/18, de 17 de mayo, 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio).

Por otro lado, se desconoce la fecha en que fueron tomadas la fotografías y se trata, asimismo, de dos fotografías tomadas muy cerca del desperfecto que impide que pueda valorarse correctamente porque, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de octubre de 2017 (recurso de apelación 32/2017): *“éstas han sido realizadas desde un punto de vista muy bajo, de tal modo que el desperfecto parece mayor. Efectivamente, para poder valorar sin problemas el estado del suelo, se necesitan fotografías que permitan ver la acera desde la altura de la vista de una persona que va caminando. En el presente supuesto han sido tomadas a ras del suelo y a mínima distancia del desperfecto, donde se magnifica considerablemente”*.

En cuanto a la prueba testifical, no se ha podido practicar por incomparecencia del testigo propuesto por la interesada, y de su

declaración jurada incorporada por la propia reclamante al expediente se infiere únicamente que pudo ver que la reclamante se cayó al bajar el bordillo.

Además, según el Departamento de Vías Públicas la calzada se encontraba en buen estado de conservación y no se localizó el desperfecto referido en la reclamación.

En definitiva, la determinación de las circunstancias del accidente solo puede establecerse a partir del relato de la reclamante y, ante la ausencia de otras pruebas, no es posible considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público puesto que, como se recoge en la Sentencia de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“existen dudas sobre la dinámica del accidente, pues con los datos que obran en las actuaciones no es posible determinar con certeza cómo acontecieron los sucesos”*. Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 30 de marzo de 2017 -recurso 595/2016- *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

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 26 de abril de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 232/22

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid