

Dictamen nº: **695/22**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **03.11.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 3 de noviembre 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*”) por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar en el Parque de la Casa de Campo, de Madrid, que atribuye al mal estado del pavimento.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 3 de abril de 2016, por la persona indicada en el encabezamiento del presente dictamen, se formula reclamación de responsabilidad de patrimonial ante el Ayuntamiento de Madrid, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el 27 de febrero de 2016.

Se refiere brevemente en la reclamación que la caída reclamada tuvo lugar por la presencia de un pavimento irregular, con adoquines levantados en una zona de descanso e hidratación de la Casa de Campo, que precisó de la asistencia del SAMUR y que la herida sufrida

como consecuencia de la caída fue atendida en el Hospital Clínico San Carlos donde se le curó con cuatro puntos de sutura interna y siete grapas externas.

El reclamante cuantifica la indemnización pretendida en la cantidad de 15.000 euros. Acompaña a su reclamación de diversa documentación, así, parte de asistencia del SAMUR, informe médico del Servicio de Urgencias del mencionado centro hospitalario fechado el 27 de febrero de 2016 en el que se recoge la presencia de una herida inciso-contusa que precisó de sutura subcutánea y de grapas en piel, y diversas fotografías tanto del lugar de la caída como de la herida sufrida.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del correspondiente expediente.

Por correo electrónico del 6 de abril de 2016, se comunicó a la aseguradora municipal la apertura del expediente, con copia del mismo, acusando recibo de su comunicación dicha aseguradora por correo electrónico del 20 de abril.

Mediante notificación de la instructora del expediente, se requiere al reclamante que acredite los extremos referidos a señalar fecha y hora de la caída, aportar una identificación del emplazamiento de los hechos reclamados, descripción de los daños, partes de baja y alta médica, justificación del accidente y su relación con obra o servicio público municipal, cualquier otro medio de prueba del que intente valerse e indicación de si por los hechos reclamados se sigue reclamación civil, penal o administrativa alguna.

El requerimiento fue atendido, por escrito del reclamante del 17 de agosto de 2016, en el que se adjunta el parte de asistencia del SAMUR y parte de baja por incapacidad temporal fechado el 29 de febrero de 2016 y parte de alta fechado el 11 de marzo de 2016.

Por la instructora se requirió a la Policía Municipal y a la Subdirección General de Parques y Viveros, la emisión del correspondiente informe.

Consta emitido informe de la Policía Municipal de Madrid en el que se da cuenta de su intervención, manifestando que consultados los registros de actividad policial y de comunicados de la emisora, se comprueba que no consta ninguna intervención en el lugar mencionado. Consta emitido un segundo informe de la Policía Municipal, corrigiendo el anterior en lo referido a la fecha de la caída, si bien se ratifica en la ausencia de intervención alguna en el lugar de referencia.

Igualmente se evacuó informe por la mencionada Subdirección General de Parques y Viveros, en el que se recoge que la caída tuvo lugar en el entorno de la fuente de beber denominada “*Fuente de las Cubas*”, que el elemento presuntamente causante del daño se entiende incluido dentro del objeto del contrato de “*Gestión Integral del Servicio Público de Parques y Viveros Municipales*”, que su empresa adjudicataria les dio traslado de una propuesta de actuación correctiva con fecha 10 de marzo de 2016 con visto bueno para su adjudicación del 15 de marzo y ejecución por parte de la empresa en abril de 2016. Informa igualmente que existe otro contrato donde se encuentra incluida parte de la conservación de la citada fuente, que es el contrato de servicios de conservación de los monumentos del Ayuntamiento de Madrid, por lo que entienden preciso determinar el alcance de dicho contrato que, no obstante, entienden no incluye el pavimento que lo rodea. Se adjunta fotografía de la reparación efectuada.

A la vista de lo informado, por la instructora del expediente, se requirió el oportuno informe del Área de Gobierno de Cultura y Deportes, quién en el informe emitido, señala que no forma parte del mencionado de contrato de conservación de los monumentos, ni los

elementos hidráulicos de la fuente ni su entorno, ya se zona verde o pavimentada.

Por escrito de 11 de julio de 2018 se concedió trámite de audiencia al reclamante y a la mercantil adjudicataria del mencionado contrato “*Gestión Integral del Servicio Público de Parques y Viveros Municipales*”.

La mercantil adjudicataria presentó sus alegaciones con fecha 8 de agosto de 2018, en las que en primer lugar sostiene que entienden que está incluido dentro del contrato de conservación de los monumentos del Ayuntamiento de Madrid, el pavimentado con baldosas de la fuente de referencia, señalando igualmente que en cualquier caso cumplieron con las obligaciones que le correspondían al amparo del contrato del que es adjudicataria, toda vez que el 11 de enero de 2016 trasladaron presupuesto para actuación sin que hasta el 15 de marzo de 2016 se recibiera la oportuna orden de ejecución.

A la vista de lo alegado por la adjudicataria, por la instructora del expediente, se vuelve a solicitar informe de la Subdirección General de Parques y Viveros, quién al emitir el informe requerido, indica que no consta en dicho servicio que se haya entregado presupuesto alguno con fecha 11 de enero de 2016. Igualmente se volvió a requerir informe del Área de Gobierno de Cultura y Deportes, que emite un informe de corte jurídico en el que propone desestimar la reclamación formulada. Toda vez que dicho informe no se pronunciaba sobre lo alegado por la adjudicataria en el trámite de audiencia, por la instructora se vuelve a interesar la emisión del oportuno informe, emitiéndose un tercer informe, fechado el 16 de marzo de 2022, en el que se reitera en lo previamente señalado en el sentido de que el contrato de mantenimiento de la zona en la que presuntamente ocurrieron los hechos no es competencia de esta área de gobierno al ceñirse el elemento histórico a la pieza constructiva de ladrillo revocado que constituye la base de la fuente, no formando parte de la conservación

por parte de dicho contrato ni los posibles elementos hidráulicos, ni su entorno, lo que incluye cualquier zona verde o pavimentada.

En uso del trámite de audiencia concedido a la aseguradora municipal, se señala por esta que, sin prejuzgar la existencia de responsabilidades, la valoración asciende a un importe de 1.026,72 euros.

Consideradas las nuevas actuaciones practicas con posterioridad al inicial trámite de audiencia concedido al reclamante y a la mercantil adjudicataria, se les concede nuevo trámite, con fecha 24 de junio de 2022.

La citada mercantil presenta sus alegaciones el 15 de julio de 2022, en las que principalmente viene a ratificarse en lo ya señalado en las actuaciones.

No consta que el reclamante formulara alegaciones.

Se elabora finalmente propuesta de resolución por la instructora interesando la desestimación de la reclamación interpuesta.

TERCERO.- El día 18 de octubre de 2022 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 647/22, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, 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 reseñado en el encabezamiento.

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 igual a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Toda vez que la reclamación se formuló el 3 de abril de 2016, con anterioridad por tanto a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en virtud de lo dispuesto en su disposición transitoria tercera, apartado a), resulta de aplicación a efectos de su regulación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC). Igualmente habrá de estarse al Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (en adelante RPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo de los artículos

31 y 139.1 de la LRJ-PAC al ser el directamente perjudicado por la caída sufrida.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra el Ayuntamiento de Madrid, competente en materia de parques y jardines públicos, y de infraestructuras viarias, ex artículo 25.2, apartados b) y d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), títulos que justifican sobradamente la interposición de la reclamación contra dicho ayuntamiento.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 142.5 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 presente caso, la caída objeto de reclamación tuvo lugar 27 de febrero de 2016 y conforme ha quedado reflejado, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló el 3 de abril de 2016, por lo que sería temporánea la reclamación formulada.

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 han solicitado los informes preceptivos previstos en el artículo 10 del RPRP, y se han practicado las pruebas propuestas.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes se ha dado audiencia a los interesados que han formulado

alegaciones. Finalmente se ha formulado la oportuna propuesta de resolución.

Debe concluirse, por tanto, en que la instrucción del procedimiento ha sido completa sin omisión de trámites esenciales o imprescindibles para su resolución.

Sería obstatante, de considerar el dilatado período de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación que sobrepasa ampliamente el plazo de seis meses previsto en el artículo 13 del RPRP. Así como se ha venido señalando por esta Comisión, esta 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, ni consecuentemente a esta Comisión 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 Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial: *“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE, un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si*

éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos 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.

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, ha quedado acreditada la realidad de los daños físicos sufridos por el reclamante mediante la documentación médica aportada de la que resulta que sufrió una herida inciso-contusa en su pierna izquierda.

Esta Comisión viene destacando, al igual que hacía el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, 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, ha de probar 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 existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la vía pública.

En este caso, el reclamante alega que la caída tuvo lugar por pretendida situación defectuosa del pavimento.

En cuanto a la acreditación de la forma en que se produce la caída, y a la vista de lo obrante en el expediente administrativo, hemos de tener en cuenta en lo que respecta a los informes médicos, que 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 estos 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 como motivo de consulta.

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 el pavimento ni la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

Consta en las actuaciones, a estos efectos, el mencionado informe de la Policía Municipal de Madrid con el contenido que ha quedado expuesto, en el que no les consta intervención alguna relacionada con la caída de referencia.

Por otro lado, el propio reclamante no ha aportado testifical alguna que avalara sus alegaciones referidas a las circunstancias de la caída.

Así las cosas, entendemos que no hay prueba objetiva que acredite que la mecánica de la caída se corresponde con lo declarado por el reclamante, más allá de su propio testimonio.

La Sentencia de 30 de marzo de 2017 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, señala a estos efectos que *“así las cosas, hemos de coincidir con la resolución de instancia en lo que a la relación de causalidad se refiere por cuanto, siendo un hecho cierto que el afectado sufrió una caída el día de autos cuando caminaba por la calle en la que estaba situada la alcantarilla, 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.*

(...)

De acuerdo con las normas de la carga de la prueba le corresponde al recurrente acreditar la concurrencia de todos los elementos legalmente exigidos para apreciar la responsabilidad patrimonial demandada, por lo que es él quien ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados. En consecuencia, no pudiendo establecer el nexo causal legalmente exigible, no puede apreciarse la responsabilidad patrimonial demandada”.

Por tanto, no cabe considerar como acreditada la preceptiva relación de causalidad, elemento que ya hemos visto opera como requisito esencial para apreciar la eventual responsabilidad patrimonial de una Administración Pública.

En cualquier caso, se impone precisar que, aun asumiendo el relato fáctico de la reclamante, no estaríamos al entender de esta Comisión, ante un daño antijurídico.

En supuestos como el que nos ocupa, la imputabilidad de responsabilidad patrimonial a la Administración, que tiene como título, en estos casos, el deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin al que sirven, hace que el daño sea antijurídico cuando el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social.

Sobre la base de lo señalado, hemos de considerar que, de las fotografías obrantes en el expediente, se desprende que la zona de la caída presenta ciertas irregularidades en el pavimento. Defecto que, no obstante, se puede entender de escasa cuantía, por lo que no puede considerarse que estemos ante un obstáculo insalvable y generador de un riesgo grave o una peligrosidad manifiesta para los viandantes.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Madrid por la falta de acreditación de la preceptiva 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 3 de noviembre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 695/22

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid