

Dictamen n°: **44/23**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **02.02.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 2 de febrero de 2023, 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 Dña., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados del accidente sufrido en la calle Don Ramón de la Cruz esquina calle Castelló, de Madrid, que atribuye al tropiezo causado por el mal estado de la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 1. El 27 de marzo de 2019, la persona citada en el encabezamiento, presentó en una oficina de registro del Ayuntamiento de Madrid una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos por una caída sufrida el 24 de septiembre de 2018 en la calle Don Ramón de la Cruz esquina calle Castelló, de Madrid.

La reclamante relataba que el accidente sobrevino por la existencia en la acera “*de ladrillos y rotura del pavimento*” que, además, debido a la falta de iluminación, no se veían por la noche, lo que habría provocado su tropiezo.

La interesada destacaba que como consecuencia del accidente había sufrido daños en la rodilla derecha, que habrían precisado una intervención quirúrgica y rehabilitación, así como su baja por incapacidad temporal como trabajadora autónoma. Destacaba que no había habido intervención de la Policía Municipal o de los servicios de emergencias.

La reclamante no cuantificaba el importe de la indemnización, aunque mencionaba que sería superior a 15.000 euros. Además, declaraba no haber sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación, ni seguir otras reclamaciones civiles, penales o administrativas por los mismos hechos.

El escrito de reclamación se acompañó con diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos, documentación médica relativa a la reclamante y parte de baja por incapacidad temporal (folios 1 a 20 del expediente).

2. Según la documentación aportada por la reclamante, de 54 años de edad en la fecha de los hechos, el 25 de septiembre de 2018 fue atendida en el Servicio de Urgencias de un hospital privado, “*por dolor en rodilla tras caída ayer*”. Tras las pruebas diagnósticas, se emitió el juicio clínico de gonalgia aguda post traumática. Se pautó tratamiento conservador y farmacológico y cita en consultas externas para tratamiento definitivo. Consta que el 28 de noviembre de 2018, la reclamante fue intervenida en una clínica privada mediante artroscopia por rotura del cuerpo posterior del menisco externo de la rodilla derecha; lesión grado II-III cóndilo interno femoral y rotura del ligamento cruzado posterior de la rodilla. La reclamante cursó baja laboral por incapacidad temporal desde el 28 de noviembre de 2018 y recibió tratamiento rehabilitador.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial a tenor de lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Consta que el 6 de junio de 2019 se notificó a la reclamante el inicio del procedimiento y se le requirió para que indicase la hora en la que ocurrieron los hechos y para que identificase el emplazamiento exacto donde tuvo lugar el accidente. Además, se solicitó que aportase el parte de alta por incapacidad temporal y el informe de alta médica.

La reclamante contestó al requerimiento el día 11 de junio de 2019, indicando que el percance se produjo a las 21:45 horas del día 24 de septiembre de 2018 y, en cuanto al lugar de los hechos, precisó que ocurrieron a la altura de un colegio y adjuntó un croquis relativo al punto exacto del accidente. Además, aportó el informe de alta médica del día 4 de marzo de 2019 y el parte de alta por incapacidad temporal de 26 de marzo de 2019.

El 14 de noviembre de 2019, la jefa del Departamento de Alumbrado Público e Instalaciones Especiales informó que, revisada la base de datos del sistema AVISA, el registro de llamadas, los datos de Telecontrol, así como la base de datos de actuaciones realizadas por la empresa de conservación de las instalaciones de alumbrado público, no se había detectado ninguna deficiencia en las citadas instalaciones en la fecha 24 de septiembre de 2018 en la dirección objeto de la reclamación, y que, según los datos comprobados, la instalación de alumbrado público, cuya conservación correspondía a ese departamento, funcionaba correctamente.

Asimismo, el Departamento de Vías Públicas, informó el 4 de febrero de 2020 que los elementos causantes del daño no eran de

conservación de la dirección general de la que dependía ese departamento y que, tras consultar las aplicaciones informáticas municipales y tal y como se reflejaba en el informe de la empresa adjudicataria no se había detectado deficiencias en la pavimentación de la acera.

En el informe de la mencionada empresa contratista, Dragados S.A, se indicaba que la conservación de los elementos con desperfectos a los que se refiere la reclamación no estaba incluida en el contrato de “*Gestión de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid*”, pues el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, en su cláusula 5 (“Alcance del contrato”), indica que los elementos excluidos del mismo son “*cualquier tipo de arqueta, pozos, canalizaciones o elementos dependientes de otros servicios, municipales o no*” y que el desperfecto objeto de la reclamación se correspondía con dos tapas de registro de hormigón deterioradas en la acera, de titularidad desconocida. Añadía que, según la reclamación, el accidente ocurrió el 24 de septiembre de 2018 y tras visita de inspección se detectó que el desperfecto había sido reparado por un tercero, pero con resultado de nuevas deficiencias, al pisar sobre el mortero fresco, procediéndose a crear la incidencia de tipo B (requiere visado municipal) y fecha de recepción 16 de julio de 2019.

El 2 de marzo de 2021, la interesada presentó un escrito interesándose por el estado de tramitación del procedimiento.

Mediante oficio de 14 de septiembre de 2021 por el instructor del procedimiento se interesó un nuevo informe del Departamento de Vías Públicas sobre determinados extremos.

El referido departamento emitió informe el 25 de enero de 2022 en el que indicó que los daños se debieron al mal estado de la tapa de registro; que la conservación de esos elementos era competencia del Servicio de Alumbrado Público y que la reparación no estaba incluida en

el contrato de “*Gestión de Infraestructura Viarias en la Ciudad de Madrid*”.

Figura en el procedimiento que se dio traslado a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid que el día 18 de abril de 2022 remitió su valoración del daño sufrido por la reclamante, por un importe de 3.496,08 euros, en base a 90 días de perjuicio básico y 1 punto de perjuicio psicofísico.

Consta que se solicitó un nuevo informe al Departamento de Conservación del Alumbrado Público I que, el 17 de mayo de 2022, incidió en los términos de su informe anterior sobre el correcto funcionamiento del alumbrado público en la fecha de los hechos en el emplazamiento del accidente y añadió que la empresa adjudicataria del contrato de “*Gestión Integral y Energética de las Instalaciones Urbanas*” no estaba realizando ninguna actuación en la fecha y dirección que se reclama.

Asimismo, el 22 de junio de 2022, el Departamento de Conservación de Vías Públicas informó que el registro en mal estado en el que se produjo el accidente no correspondía a ninguna instalación de alumbrado ni a otro elemento cuya conservación correspondiera a la Dirección General de Conservación de Vías Públicas y que podría tratarse de una instalación correspondiente al edificio (colegio).

Una vez instruido el procedimiento, se confirió trámite de audiencia a la reclamante que formuló alegaciones el 13 de septiembre de 2022 en las que incidió en la falta de iluminación del lugar de la caída y mostró su disconformidad con la valoración del daño efectuada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid. Asimismo, indicó estar pendiente de la emisión de un informe pericial que aportaría tan pronto dispusiera de él.

El 5 de octubre de 2022, la interesada aportó un informe de valoración del daño que cuantifica el daño sufrido en 15.116,87 euros en atención a 125 días de perjuicio moderado, 58 días de perjuicio personal básico, intervenciones quirúrgicas, 2 puntos de secuelas y 3 puntos de perjuicio estético ligero.

Finalmente, con fecha 28 de noviembre de 2022, el instructor del procedimiento formuló propuesta de resolución en la que planteaba la desestimación de la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad.

TERCERO.- La solicitud de dictamen ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 21 de diciembre de 2022, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada por el Pleno de este órgano consultivo en su sesión de 2 de febrero de 2023.

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 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3 c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (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.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC, al haber resultado perjudicada por el accidente del que se derivan los daños que reclama.

Respecto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid deriva de su competencia en materia de infraestructura viaria y alumbrado público ex. artículo 25.2.d) y 26.1.a) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), títulos competenciales que justifican la interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial contra el ayuntamiento.

No obsta a lo que acabamos de señalar el hecho de que se haya discutido en el procedimiento sobre la titularidad de la tapa de registro, pues conviene recordar que es reiterada la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora (vgr. dictámenes 48/17, de 2 de febrero y 154/18, de 27 de marzo) que la responsabilidad en los casos de caídas por tapas de registro, corresponde a las entidades locales como consecuencia de su deber de mantener en buen estado de conservación las vías públicas, al tratarse de 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, en su caso, frente al titular de la tapa de registro.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67 de la LPAC, 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 caso sujeto a examen, la reclamante refiere que el accidente se produjo el día 24 de septiembre de 2018, por lo que la reclamación presentada el 27 de marzo de 2019, debe entenderse formulada en plazo legal, con independencia de la fecha de la curación o de la determinación de las secuelas.

Por lo que se refiere al procedimiento tramitado, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, se ha recabado informe al servicio al que se imputa la responsabilidad, constando el emitido por los departamentos con competencias en materia de conservación de las vías públicas y en materia de alumbrado público.

Asimismo, se ha conferido trámite de audiencia a la reclamante. No obstante, se observa que no ha otorgado dicho trámite, en calidad de interesado, al presunto titular de la tapa de registro, que, según se recoge en el informe de 22 de junio de 2022, del Departamento de Conservación de Vías Públicas, podría ser el colegio situado en el lugar de la calle donde supuestamente tuvo lugar el accidente. Ahora bien, no se considera necesaria la retroacción del procedimiento para la concesión del referido trámite teniendo en cuenta que la falta de dicho trámite no le genera indefensión, pues, como después analizaremos, no ha resultado acreditado en el procedimiento que el accidente viniera provocado por un defectuoso mantenimiento de la citada tapa de registro, por lo que no cabría imputar ninguna responsabilidad al titular de la misma.

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, a lo que sólo debe objetarse 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.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo tanto en la LPAC como en la LRJSP. 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 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), 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 este caso, la existencia de un daño físico puede tenerse por acreditada, toda vez que en los informes médicos se consigna que la reclamante, como consecuencia de una caída accidental, sufrió gonalgia aguda post traumática, pautándose inicialmente tratamiento conservador y farmacológico y posteriormente fue intervenida quirúrgicamente, recibiendo tras ello tratamiento rehabilitador.

En cuanto a la relación de causalidad ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el artículo

217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto. Así pues, corresponde a la reclamante 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 que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva del mal estado de la tapa de registro. Acreditado este 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 posibles causas de exoneración, como pudieran ser la culpa exclusiva de la víctima, 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 reclamante aduce que el accidente sobrevino por la existencia en la acera “*de ladrillos y rotura del pavimento*” que, además, debido a la falta de iluminación, no se veían por la noche, lo que habría provocado su tropiezo. Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica, así como fotografías del supuesto lugar de los hechos. Asimismo, durante el curso del procedimiento han emitido informe los departamentos del Ayuntamiento de Madrid con competencias en materia de conservación de las vías públicas y en materia de alumbrado público.

Por lo que se refiere a 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 a la reclamante no presenciaron este, limitándose a recoger en el informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia del

Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2012), considera los informes médicos *“medios probatorios inidóneos para la acreditación de la forma concreta de causación de las lesiones a que los mismos se refieren”*.

Por otro lado, la reclamante ha aportado diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos en los que se aprecia una tapa de registro con notables imperfecciones, si bien, no sirven para acreditar que las lesiones de la interesada fueron motivadas por dicho defecto ni la mecánica de la caída (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, entre otros muchos). En este sentido, la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 señala en relación con las fotografías aportadas al procedimiento que *“lo más trascendente no es acreditar las condiciones de la vía pública, sino que una vez establecido tal hecho ha de probarse cumplidamente donde y como se produjo la caída siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de esta”*.

Además, la interesada no ha aportado prueba alguna de la deficiente iluminación de la calle que aduce, lo que por otra parte ha sido desmentido en el procedimiento por el departamento del Ayuntamiento de Madrid con competencias en la materia.

Respecto a la prueba testifical, esta Comisión ha dictaminado reiteradamente la importancia de dicha prueba en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas, al ser en muchas ocasiones el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica del accidente. En este caso, la reclamante no ha mencionado la existencia de testigos de los hechos, ni tampoco hubo intervención del SAMUR o de la Policía Municipal que pudiera atestiguar al menos la atención a la accidentada en el lugar de los hechos, por lo que la interesada ha de pechar con las consecuencias de la falta de prueba

aportada al incumbirle la acreditación de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

En definitiva, de la prueba obrante en el expediente, no puede determinarse cuál ha sido el elemento causante de los daños por lo que se reclama al no existir una prueba directa de cómo se produjo el accidente y cuál fue la causa del mismo 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 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 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 esa misma sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no resultar 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 2 de febrero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 44/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid