

Dictamen nº: **56/23**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **09.02.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 9 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 D. sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos tras una caída que atribuye a la existencia de un agujero en la acera de la Avenida Consejo de Europa, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 26 de junio de 2019 la persona citada en el encabezamiento presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el día 9 de marzo del mismo año, sobre las 22:00 horas, cuando se trasladaba, usando la silla de ruedas que precisa, desde el hotel en el que se encontraba alojado a un inmueble cercano, de la Avenida Consejo de Europa, rotonda con la Avenida de los Andes, junto a la estación de servicio Cepsa, que atribuye al “*pésimo estado*” del pavimento.

Refiere que, a consecuencia de la caída sufrió un fuerte traumatismo cráneo encefálico además de heridas en región frontal izquierda de unos 5-6 cm de longitud inciso contusas y de bordes irregulares, herida inciso contusa en la nariz que precisó sutura subdérmica, daños en el ojo y fue atendido por el SAMUR y por la Policía Local cuyos agentes procedieron a su traslado, en coche patrulla, al Hospital Universitario Ramón y Cajal donde recibió atención urgente.

Considera que *“el mal estado del piso o del firme de la calle”* provocó la inestabilidad de la silla de ruedas y el derrumbe de la misma.

Solicita una indemnización que, sin perjuicio de su determinación precisa una vez que reciba el alta definitiva de las secuelas, *“no será inferior a 30.000 euros”*.

La reclamación se acompaña de diversa documentación médica, documento nacional de identidad, tarjeta acreditativa de grado de discapacidad y fotografías del supuesto lugar del accidente y del rostro del reclamante.

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:

Por Acuerdo de la jefa del Departamento de Reclamaciones II de 6 de septiembre de 2019 se inició un procedimiento de responsabilidad patrimonial y se requirió al reclamante para que aportara los partes de baja y alta por incapacidad temporal e informe de alta médica; en el caso de daños materiales, evaluación económica de la indemnización solicitada; declaración de no haber sido indemnizado por compañía o mutualidad de seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada; indicación acerca de si por los mismos hechos se siguen otras

reclamaciones y cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse.

A solicitud del instructor del procedimiento, ha emitido informe el jefe de la Unidad Integral del Distrito de Barajas de la Policía Municipal que con fecha 10 de septiembre de 2019 manifiesta no constar en los archivos de dicha unidad ninguna actuación relacionada con los hechos de la reclamación.

El 13 de septiembre de 2019 el SAMUR-Protección Civil informa que el día 17 de noviembre de 2016 atendió al reclamante *“tras sufrir una caída en la vía pública en la Avenida de los Andes nº 50 a las 21:34 horas. Con traslado al hospital”*.

El 8 de junio de 2020 el Departamento de Vías Públicas informa que la competencia en la conservación del pavimento corresponde a dicho departamento, que la conservación del pavimento que motivaba la reclamación estaba incluida dentro del contrato denominado *“Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid, lote 2”*, que consultadas las aplicaciones informáticas municipales no se había detectado ninguna incidencia anterior al siniestro coincidente con el desperfecto en la acera que motivaba la reclamación, que al tratarse de una incidencia clasificada del tipo A2 según el pliego de prescripciones técnicas que regía el contrato, correspondía al adjudicatario del contrato actuar de oficio sin necesidad de requerimiento por parte del ayuntamiento, que el aviso se recibió el 18 de diciembre de 2019 se inspeccionó y clasificó el mismo día y la reparación había terminado el 9 de enero de 2020. El informe indica que Dragados S.A era la empresa adjudicataria del contrato y que el lugar donde se situaba el desperfecto era una acera que se encontraba en adecuado estado para la circulación de peatones.

El 6 de abril de 2021 el reclamante solicita información sobre el estado de tramitación del procedimiento.

El instructor del procedimiento recabó nuevamente informe a la Policía Municipal y con fecha 10 de mayo de 2021 el intendente jefe de la U.I.D. Barajas informa que una vez comprobados los archivos de la unidad, no existen antecedentes relacionados con los hechos reclamados.

Instruido el procedimiento se otorgó audiencia a los interesados.

El 6 de julio de 2021 la aseguradora de Dragados S.A. alega la existencia de una franquicia general de 1.500 euros en la póliza de seguro suscrita con la empresa asegurada, niega la existencia de responsabilidad y reitera las alegaciones formuladas por la empresa asegurada.

El 19 de julio de 2021 formula alegaciones la empresa Dragados S.A. en las que sostiene, en síntesis, la caducidad del procedimiento, la inexistencia de relación de causalidad entre los daños alegados y la actuación de la empresa, el cumplimiento de sus obligaciones contractuales y solicita la desestimación de la reclamación.

El 23 de julio de 2021 el reclamante solicita por escrito que la notificación del trámite de audiencia y los informes obrantes en el expediente le sean remitidos por medios electrónicos.

El 16 de agosto de 2021 el SAMUR Protección Civil informa que la atención prestada al reclamante tuvo lugar el 9 de marzo de 2019 y no el día 17 de noviembre de 2016 como por error figuraba en el informe anterior.

Tras la incorporación del anterior informe se otorga nuevamente audiencia a los interesados.

El 20 de agosto de 2021 el reclamante reitera en síntesis lo alegado en el escrito inicial de reclamación, considera acreditados los daños alegados y solicita una indemnización de 15.000 euros.

El 25 de agosto de 2021 Dragados S.A. reitera las alegaciones previamente presentadas.

La aseguradora municipal en base a la documentación obrante en el expediente, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidad, valora las lesiones en 8.462,44 euros.

Tras la incorporación al expediente del informe anterior, se otorga nuevamente audiencia a los interesados.

El 31 de agosto de 2022 Dragados S.A. presenta escrito de alegaciones reiterando en síntesis las previamente formuladas y solicita la desestimación de la reclamación.

No figura en el expediente la presentación de alegaciones por parte del reclamante ni por la aseguradora de la contratista.

Finalmente, el 16 de diciembre de 2022 el subdirector general de responsabilidad patrimonial formula una propuesta desestimatoria de la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, ni concurrir la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- La solicitud de dictamen ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 17 de enero de 2023 correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 9 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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de 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).

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) al haber resultado perjudicado por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias y otros equipamientos de su titularidad, ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En relación con el plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 67.1 de la LPAC).

En este caso, la caída por la que se reclama tuvo lugar el día 9 de marzo de 2019, por lo que la reclamación formulada el 26 de junio de 2019, se ha presentado en plazo legal, con independencia de la fecha de la curación o de la estabilización de las secuelas.

El órgano petionario 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, así como de la Policía Municipal y del SAMUR-Protección Civil. 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.

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, la existencia de un daño físico puede tenerse por acreditada toda vez que en los informes médicos se consigna que el interesado fue atendido y trasladado por el SAMUR al Hospital Universitario Ramón y Cajal donde tras la exploración física y la realización de pruebas complementarias se alcanzó el diagnóstico principal de traumatismo craneoencefálico leve, sin datos de alarma en el momento actual y desprendimiento de retina en ojo derecho.

Determinada, en los términos expuestos, 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 al interesado 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 funcionamiento del servicio público. 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, el interesado alega que la caída sobrevino a consecuencia del mal estado del pavimento de la acera y para acreditar la relación de causalidad, aportó al procedimiento documentación médica y fotografías del supuesto lugar del accidente. También se ha incorporado al procedimiento el informe de la Policía Municipal, del SAMUR-Protección Civil y del Departamento de Vías Públicas.

Del conjunto de la prueba practicada puede concluirse que el interesado no ha conseguido acreditar la relación de causalidad.

Tal y como hemos puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones en esta Comisión Jurídica Asesora (Dictámenes 467/17, de 16 de noviembre, 16/18, de 18 de enero y 453/19, de 7 de noviembre, entre otros) nos encontramos, por un lado, que la documentación médica sirve para acreditar la realidad de los daños, pero no prueba 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 la asistencia.

Sobre los informes del SAMUR, es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora que, 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 el reclamante.

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 la mecánica del accidente.

Además, del informe de la Policía Municipal se desprende que no presenciaron el accidente, ni asistieron al reclamante.

Por tanto, debemos concluir que el reclamante no ha probado la forma y circunstancias en que se produjo la caída, lo que impide establecer la debida relación causal de la caída con el funcionamiento de los servicios públicos.

Por todo ello, no procede apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño alegado 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 9 de febrero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 56/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid