

Dictamen nº: **69/23**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **16.02.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 16 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 Antonio López, de Madrid, que atribuye al tropiezo causado por el mal estado de la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 1. El 28 de enero de 2020, 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 tras una caída sufrida, dos días antes, en la calle Antonio López, de Madrid, a la altura del número 61 de dicha calle.

El escrito de reclamación relataba que el accidente sobrevino por “*el mal estado de la acera y sus baldosas*” que provocaron la caída de la interesada.

La reclamante destacaba que, como consecuencia del accidente, había sufrido rotura de la nariz y diversas contusiones en la cabeza y cuerpo. Mencionaba que había habido intervención del SAMUR con traslado al Hospital Universitario 12 de Octubre y posterior seguimiento en el centro de salud de la calle Eduardo Marquina.

La interesada no cuantificaba el importe de la indemnización, aunque señalaba 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 y de las lesiones de la interesada, documentación médica relativa a la reclamante y el informe de actuación del SAMUR (folios 1 a 13 del expediente).

Consta en el expediente que, el 4 de febrero de 2020, la interesada presentó de nuevo su reclamación al no haberse registrado de manera correcta los documentos médicos inicialmente aportados (folios 14 a 32).

2. Según la documentación aportada por la reclamante, de 77 años de edad en la fecha de los hechos, el 26 de enero de 2020, a las 12:04 horas, fue atendida por el SAMUR, en la calle Antonio López a la altura del número 61, *“por caída desde su propia altura por tropiezo”*. Se apreció traumatismo en la zona frontal con contusión e inflamación en la zona nasal. La interesada fue trasladada al Hospital Universitario 12 de Octubre, siendo vista en el Servicio de Urgencias ese mismo día. Tras la exploración y las pruebas diagnósticas oportunas, se emitió el juicio clínico de traumatismo craneoencefálico leve y fractura de huesos propios nasales. Se pautó tratamiento conservador y control por el médico de Atención Primaria. La

reclamante recibió infiltraciones en los meses de mayo y abril de 2020 y recibió el alta el 18 de junio de 2020.

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 17 de junio de 2020 se notificó a la reclamante el inicio del procedimiento y se le requirió para que realizase una descripción detallada de los hechos e indicase la hora en la que ocurrió el percance. Además, se solicitó que aportase el informe de alta médica y, en su caso, el informe de alta de rehabilitación. Asimismo, se requirió que realizase una concreción de la indemnización solicitada y que aportase justificantes sobre la realidad y certeza del accidente, así como cualquier otro medio de prueba del que pretendiera valerse.

La reclamante contestó al requerimiento el día 24 de junio de 2020, indicando que el percance ocurrió al tropezar con unas baldosas levantadas por el efecto de las raíces de un árbol y que el accidente sobrevino entre las 11:45 y las 12 de la mañana. Además, aportó documentación médica. Asimismo, cuantificó los daños personales sufridos en 16.950 euros. Señaló haber sufrido también daños materiales si bien no los reclamaba al no disponer de documentos justificativos. En cuanto a otros medios de prueba, mencionaba la presencia de testigos de los hechos, que aportaría en caso de ser necesarios.

El jefe de la U.I.D Carabanchel del Cuerpo de Policía Municipal informó el día 25 de febrero de 2021 sobre la falta de constancia en sus archivos de intervención en relación con los hechos reclamados.

Asimismo, el Departamento de Vías Públicas, informó el 5 de marzo de 2021 que los elementos causantes del daño eran de conservación de la dirección general de la que dependía ese departamento y que su conservación y mantenimiento estaba incluida en el contrato de “*Gestión de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid*”, lote 3. Añadía que el desperfecto era conocido por los servicios técnicos municipales y que se trataba de una incidencia de tipo B (requiere visado municipal). Asimismo, indicaba la inexistencia de responsabilidad por parte de la empresa adjudicataria del contrato.

Consta en el expediente que el 14 de octubre de 2021 se requirió a la interesada para que presentase la declaración firmada de los posibles testigos de los hechos. Figura en el folio 97 del expediente el rechazo por caducidad de la notificación electrónica, si bien la notificación se realizó posteriormente en el domicilio de la interesada el 25 de octubre de 2021.

Figura en el procedimiento que se dio traslado a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid que el día 25 de octubre de 2021 remitió su valoración del daño sufrido por la reclamante, por un importe de 8.280,26 euros, en base a 96 días de perjuicio básico, 2 puntos de perjuicio funcional y 5 puntos de perjuicio estético.

Una vez instruido el procedimiento, se confirió trámite de audiencia a la reclamante, notificado el 3 de agosto de 2022. Consta que la interesada compareció para tomar vista del expediente, si bien no formuló alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Finalmente, con fecha 22 de diciembre 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 17 de enero de 2023, 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 16 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 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), título competencial que justifica la interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial contra el ayuntamiento.

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 26 de enero de 2020, por lo que la reclamación presentada dos días más tarde, 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, constanding el emitido por el departamento con competencia en materia de conservación de las vías públicas.

Asimismo, se ha conferido trámite de audiencia a la reclamante. No obstante, se observa que no ha otorgado dicho trámite, en calidad de interesada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 82.5 de la LPAC, a la empresa contratista, responsable de la conservación y mantenimiento de la zona del 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 vía pública, por lo que no cabría imputar ninguna responsabilidad a la empresa contratista.

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 un traumatismo craneoencefálico leve y fractura de huesos propios nasales, que precisó tratamiento médico.

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 vía pública. 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 al tropezar con unas baldosas levantadas por el efecto de las raíces de un árbol. Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa

documentación médica, así como fotografías del supuesto lugar de los hechos y de sus lesiones. Asimismo, durante el curso del procedimiento ha emitido informe el departamento del Ayuntamiento de Madrid con competencias en materia de conservación de las vías públicas.

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 unas baldosas ligeramente inclinadas en el entorno de un alcorque, 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*”.

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, si bien en su escrito de subsanación manifestó la existencia de testigos de los hechos, una vez requerida por la Administración para identificar a dichos testigos, aportando una declaración escrita de los mismos, no ha atendido a dicho requerimiento ni ha manifestado nada en relación con los mismos en el trámite de audiencia, 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 cualquier caso, aunque admitiéramos a efectos dialécticos que el accidente ocurrió en la forma indicada por la interesada, cabría rechazar que el daño revistiera carácter antijurídico. En este sentido recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 diciembre de 2022 (recurso 841/2022) con cita de la jurisprudencia de Tribunal Supremo que *“para que sea antijurídico el daño*

ocasionado a uno o varios particulares por el funcionamiento del servicio basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. En este caso no existirá deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable”.

Con respecto a la presencia de alcorques en la vía pública nos hemos pronunciado en anteriores dictámenes indicando que existe un deber inexcusable de los viandantes de prestar atención a las circunstancias existentes en la acera que pueden suponer obstáculos a la deambulación, pero cuya existencia se justifica por el cumplimiento de fines públicos, tales como alcorques o bolardos.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de octubre de 2022 (recurso 71/2022) señala que *“tratándose, como aquí acontece, de caídas en la vía pública provocadas por la existencia de alcorques hemos concluido en diversas Sentencias en la inexistencia de responsabilidad patrimonial sobre la consideración de que la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, no sobrepasándose en estos casos el límite de los estándares de seguridad ordinarios exigibles a la Administración en evitación de los riesgos inherentes a la utilización del espacio público y ello teniendo en cuenta: primero que los alcorques no son espacios aptos ni idóneos, por sus características y finalidad, para la deambulación peatonal, al ser espacios perimetrales que circundan los árboles, permitiendo su adecuado riego y procurando, al propio tiempo, su protección; y, segundo, que los alcorques, sobre la base de ser un elemento estructural ordinario del acerado -y no obstáculo imprevisible e inopinado- son normalmente perceptibles y fácilmente evitables [Sentencias dictadas por esta misma Sala (Sección 10ª) en*

fechas 27 de mayo de 2010 (rec. 298/2010), 16 de noviembre de 2017 (rec. 756/2016) y 6 de marzo de 2018 (rec. 603/2017) y las Sentencias de esta Sala y Sección de 23 de mayo de 2006 (rec. 324/2000), 4 septiembre 2008 (rec. 430/2003) y 15 de enero y 17 de febrero de 2021 (rec. 637/2019 y 588/2019), en supuestos similares de caídas provocadas por la existencia de alcorques sin árbol en la vía pública y/o algún leve desperfecto en la rejilla o elementos de protección de dichos espacios perimetrales⁷.

En este caso, a la luz de las fotografías aportadas, cabe considerar que el accidente habría venido provocado por una falta de diligencia al caminar, teniendo en cuenta que el desnivel en las baldosas alrededor del alcorque era perfectamente visible y eludible y que la interesada contaba con un espacio suficiente para deambular, sin tener que pasar por la zona del alcorque. Además, según resulta del expediente, la caída se produjo a plena luz del día, en un lugar próximo al domicilio de la reclamante y, por tanto, habitual para ella, por lo que debería conocer la existencia del desperfecto, con lo que se aumenta el deber de diligencia en la deambulación exigible a todo peatón.

En mérito a cuanto antecede, esta 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 16 de febrero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 69/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 - 28014 Madrid