

Dictamen nº: **76/23**
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, sobre 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), por los daños sufridos como consecuencia de la caída ocurrida en la calle Padre Damián, de Madrid, motivada por una señal indicativa de obras.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 21 de octubre de 2019, la persona indicada en el encabezamiento presenta un escrito en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios que considera se le han ocasionado como consecuencia de la caída sufrida el 19 de octubre anterior, cuando transitaba por el cruce de la calle Padre Damián en dirección a la Plaza de los Sagrados Corazones.

La reclamante señala que ese día cuando caminaba por dicha calle, sufrió una caída debido a una señal peligrosa, colocada por las

obras que se estaban realizando en el estadio Santiago Bernabéu. Relata que después fue trasladada por un coche de la Policía Nacional al Centro de Salud Segre, donde fue atendida.

El escrito de reclamación se acompaña de fotografías de la cara de la reclamante y de la zona donde sucedieron los hechos, y copia del parte médico del centro de salud donde fue atendida.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Tras ser requerida por el órgano instructor del procedimiento el 17 de diciembre de 2019, la reclamante presenta escrito el 22 de enero de 2020, en virtud del cual concreta que la hora a la que sucedió la caída fue las 11.30 horas, en el cruce de la calle Padre Damián con la Plaza de los Sagrados Corazones, y que toda esa zona estaba con vallas por las obras. Refiere que había una señal grande con un pie incrustado que la sujetaba, pero que *“dada la estrechez de la vía imposibilitaba que dicho pie fuera visto”*, por lo que tropezó con ese *“alto escalón”* produciéndole daños, que se describen en la certificación médica del centro sanitario que ahora aporta, de fecha 15 de enero de 2020. Solicita una indemnización de 15.000 euros.

Por el instructor del procedimiento se solicitó informe a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas sobre la reclamación formulada. Así mismo, se pone en conocimiento de la compañía aseguradora del Ayuntamiento la existencia de la reclamación.

Por la citada Subdirección General se comunica el 23 de septiembre de 2020, que la señal que presuntamente ocasionó la caída, corresponde a un desvío peatonal por las obras que se realizan

en el estadio Santiago Bernabéu, y que al ser de carácter privado no son competencia municipal.

Por el instructor del procedimiento se solicita informe a la Subdirección General de Control de la Urbanización, que se emite el 24 de agosto de 2022 y pone de manifiesto: *“En el momento y en el lugar del accidente se estaban ejecutando las obras del Proyecto de Urbanización del Plan Especial de Mejora del Medio Urbano y Ordenación Pormenorizada del Estadio Santiago Bernabéu. (...) Las obras no eran promovidas por el Ayuntamiento de Madrid. El promotor de las obras era el Real Madrid Club de Fútbol. La empresa constructora era FCC Construcción S.A. (...) La ejecución de la obra de urbanización se realizaba bajo la Dirección Facultativa de la empresa Porras Guadiana Arquitectos (...) con la supervisión de los técnicos del Departamento de Inspección y Seguimiento, de la Dirección General de Espacio Público, Obras e Infraestructuras. Área de Obras y Equipamientos”*.

Se ha incorporado al expediente, el informe del inspector del Cuerpo de Policía Nacional (Distrito Chamartín) de fecha 13 de diciembre de 2021 (folio 69), que refiere que consultados sus archivos *“no hay constancia de ninguna intervención o asistencia de indicativo del Cuerpo Nacional de Policía por los hechos señalados”*.

Así mismo, se contiene en el folio 59 del expediente, la valoración del daño realizada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, en el que, sin prejuzgar la existencia de responsabilidad, manifiesta que la indemnización que procedería abonar, sería de siete días de perjuicio moderado, lo que supone un total de 376,67 €.

Instruido el procedimiento, se concedió trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento.

El 5 de octubre de 2022, por FCC CONSTRUCCIONES, S.A. se presenta escrito de alegaciones en el que incide que la reclamante no aporta ninguna prueba de que la caída se produjera en el entorno de las obras. Refiere que, según el testimonio de aquella, fue trasladada a un ambulatorio en un coche de la Policía Nacional; pero según el oficio de la Dirección General de Policía en sus registros no consta ninguna intervención realizada por los hechos.

Por la representante de promotora de las obras, Real Madrid Club de Fútbol se presenta escrito de alegaciones el 24 de octubre de 2022 en el que se manifiesta su falta de legitimación pasiva, la prescripción de la acción y la falta de acreditación de los hechos por los que se reclama.

Consta que la reclamante, el día 21 de octubre de 2022, formula alegaciones en las que se reitera en lo ya manifestado, imputando la responsabilidad al Ayuntamiento de Madrid, por ser quien ha concedido la licencia de obra y ser la titular de la vía pública donde se produjo el accidente, sin perjuicio de que este, posteriormente, ejerza las acciones legales oportunas frente a la empresa constructora y/o promotora y se ratifica en su petición indemnizatoria.

Finalmente, el 1 de diciembre de 2022 se formuló la propuesta de resolución por el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial, en la que se desestima la reclamación formulada por no concurrir los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial.

TERCERO.- El día 17 de enero de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 12/23, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el

artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento de este dictamen.

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 cuantía igual a 15.000, y a solicitud del alcalde de Madrid, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

El presente dictamen se emite en plazo.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la 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 que es la persona que sufrió una caída en una calle de Madrid.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid en virtud de las competencias que ostenta en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, *ex* artículo 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En relación a esto, es preciso señalar, que la titularidad de la vía pública es municipal, el lugar donde transitaba la reclamante no era un espacio privado donde se ejecutaban las obras, sino la vía pública. Además, el Ayuntamiento otorgó la licencia de obras y como señala el informe emitido por la Dirección General de Espacio Público, Obras e Infraestructuras (Área de Obras y Equipamientos), las obras se supervisan por los técnicos del Departamento de Inspección y Seguimiento.

Así, es de aplicación nuestra doctrina al respecto (dictamen del Consejo Consultivo 405/2009, de 22 de julio y 486/2013, de 16 de octubre) por cuanto que los daños reclamados han sido ocasionados por una señal -advirtiendo de la realización de unas obras en la vía pública- ejecutadas por el titular de una licencia concedida por el Ayuntamiento de Madrid. Por ello, la justificación de la atribución de responsabilidad al municipio se encuentra, precisamente, en el deber de éste de conservar las vías públicas en condiciones aptas para el tránsito de peatones, dentro de unos mínimos estándares de seguridad.

Y todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la acción de repetición por parte del Ayuntamiento frente a la empresa que ejecuta las obras por la indemnización satisfecha; teniendo en cuenta además, que el artículo 31 de la Ordenanza Municipal de Diseño y

Gestión de Obras en Vía Pública señala que *“iniciada la obra, todo su perímetro, deberá quedar protegido mediante vallas homologadas por el Ayuntamiento”* y que *“la señalización de las obras se ajustará a lo establecido en la Ordenanza reguladora de la Señalización y Balizamiento de las Ocupaciones de Vías Públicas por la Realización de Obras y Trabajos”*, por lo que *“el titular de la licencia será responsable de tomar las medidas necesarias para evitar daños a terceros”*.

Por lo que se refiere al 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 (artículo 67.1 de la LPAC).

En el presente caso, ha ocurrido el accidente por el que se reclama el día 19 de octubre de 2019, por lo que la reclamación formulada el 21 del mismo mes y año, está presentada en el plazo legal.

En cuanto al procedimiento se han incorporado, conforme al artículo 81 de la LPAC, los informes de los servicios afectados. Además, se ha emitido informe por el inspector del distrito de Chamartín de la Jefatura Superior del Cuerpo Nacional de Policía, habida cuenta de que, según la reclamante, fue ésta, la Policía, quien la trasladó el día de los hechos al Centro de Salud Segre.

Tras la incorporación de los mismos al procedimiento, se dio trámite de audiencia como establece el artículo 82 de la LPAC, a la reclamante y a los demás interesados, que efectuaron las oportunas alegaciones.

Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, conforme a lo preceptuado en el artículo 81.2 párrafo segundo de la LPAC, que fue remitida, junto con el resto del

expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente 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”*. En el mismo sentido y para el ámbito local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

El desarrollo legal de este precepto constitucional se encuentra contenido actualmente en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la LPAC. La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características de la 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”.

Según reiterada jurisprudencia, por todas, las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y de 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014) 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 con 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 de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor y 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, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

CUARTA.- Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar es la existencia real y efectiva del daño aducido. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

(recurso 597/2017), 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, de la documentación médica aportada, la reclamante ha sufrido una lesión de la que fue atendida en el Centro de Salud Segre por una *“herida inciso-contusa en el lado derecho y hematoma en ambos párpados. Hematomas en la rodilla izquierda y herida contusa en la pierna derecha”*.

Determinada la existencia de un daño efectivo, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, corresponde a la parte 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. Es decir, le corresponde conforme a lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, probar el nexo causal entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar que los daños sufridos derivan de una caída motivada por una señal de tráfico advirtiendo de las obras en la vía pública.

En este caso, se alega que la caída sobrevino como consecuencia de la existencia de una señal de las obras -que se dice mal colocada-

lo que habría provocado que la interesada tropezara con el pie de dicha señal y se cayera. Para acreditar la relación de causalidad, ha aportado diversa documentación médica y fotografías.

Pues bien, del conjunto de la prueba practicada puede concluirse que la interesada no ha conseguido acreditar la relación de causalidad. Como hemos señalado reiteradamente (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio, 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) los informes médicos no prueban que la caída se produjera, ni que fuera propiciada por las circunstancias que aduce la reclamante, sino solamente que padeció unos daños físicos; tal y como señalan las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014) y de 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

En cuanto a las fotografías aportadas de la señal en esa calle, tampoco sirven para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, porque como declara esta Comisión Jurídica Asesora, no prueban que la caída estuviera motivada por la existencia la señal en la acera que aparece en ellas (dictámenes 217/20, de 16 de junio, 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio). Además, cabe citar al respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de julio de 2015 (recurso 237/2015) que declaró en el caso de una caída en la vía pública que *“las fotografías aportadas (...) no prueban la mecánica o forma de ocurrir la caída alegada en tal fecha”*.

Como hemos expuesto en los antecedentes de este dictamen, en este caso, no hubo intervención de la Policía y tampoco de los Servicios de Emergencias.

Por tanto, el resultado de la prueba practicada obliga a concluir que la reclamante no ha probado ni la forma, ni las circunstancias, en que se produjo la caída, más allá de su mera declaración.

En consecuencia, es de aplicación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) en cuanto a que *“no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma [caída] es decir cómo fue, por cuanto no existen testigos oculares, ni tampoco ninguna otra prueba que acredite que la caída se produjo como dice la actora”*.

Y dado que la carga de la prueba le corresponde al reclamante, según la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*. La consecuencia de esa falta de prueba es la desestimación de la reclamación presentada, sin que sea preciso entrar a examinar el resto de los requisitos.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Madrid, al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

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 76/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid