

Dictamen nº: **81/23**

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. ..... (en adelante, “*la reclamante*”) por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar en la calle José Vasconcelos, de Madrid, que atribuye al mal estado del pavimento.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 17 de junio de 2019, 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 13 de febrero de 2018.

Se refiere brevemente en la reclamación que el día de autos, a las 13:00 horas sufrió una caída tras salir de su vehículo aparcado en la calle Mauricio Legendre nº 16-17, de Madrid, acudiendo una ambulancia del SAMUR que le trasladó a un centro hospitalario donde se le diagnosticó fractura diafisaria del húmero derecho. Refiere que el

motivo del accidente responde al mal estado de la acera, al existir un agujero en la misma con una boca de riego saliente que no estaba señalizada convenientemente.

La reclamación cuantifica la indemnización pretendida en la cantidad de 20.744,85 euros.

Acompaña a su reclamación de diversa documentación, así, copia del documento nacional de identidad de la reclamante; parte de asistencia del SAMUR; informe por actuación policial de la Policía Municipal de Madrid; informe médico pericial de las lesiones producidas a la reclamante tras la caída y las secuelas de la misma; informe de alta de Urgencias del Hospital Universitario de La Princesa fechado el día de la caída en el que se recoge como juicio clínico la mencionada fractura diafisaria del húmero derecho con diversa documentación médica sobre el control y evolución de la rotura y el tratamiento rehabilitador de la misma; diversas fotografías del lugar de la caída y factura por material de ortopedia.

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

Por correo electrónico del 11 de julio de 2019, se comunicó a la aseguradora municipal la apertura del expediente, con copia del mismo, acusando recibo de su comunicación dicha aseguradora por correo electrónico de igual día.

Mediante notificación de la instructora del expediente, se requiere a la reclamante que aporte en el plazo de 15 días, la documentación que es de observar, referida a: partes de baja y alta por incapacidad temporal; determinada documentación médica mencionada en el informe pericial aportado que no constaba en la reclamación interpuesta y cualquier otro medio de prueba del que intentara valerse.

Con posterioridad se volvió a formular requerimiento a la reclamante para que acreditara el emplazamiento concreto del siniestro reclamado toda vez que el lugar la caída reflejado en la reclamación no coincide con el reseñado en el parte de asistencia del SAMUR.

Requerimiento atendido por la reclamante el día 27 de septiembre de 2019, presentando con dicha fecha escrito al que se aporta la documentación médica requerida, se indica que al estar la reclamante jubilada no presenta partes de baja o alta por incapacidad temporal, al tiempo que señala que el lugar de la caída es el sito en la calle José Vasconcelos, de Madrid, que coincide con el señalado por el SAMUR en su parte de asistencia.

Por la instructora se requirió a la Dirección General de la Policía Municipal y a la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras, la emisión de los correspondientes informes sobre la reclamación formulada.

Por la Unidad Integral del Distrito de Chamartín de la Policía Municipal, se emite informe fechado el 6 de septiembre de 2019 en el que se hace constar que consta una intervención policial pero no en calle Mauricio Legendre nº 16-17 sino en la calle José Vasconcelos con Paseo de la Castellana, coincidiendo con la reclamante. Sentado lo cual, indica el citado informe que “... *la patrulla actuante (...), interviene a requerimiento de la emisora directora. Que la interesada tropieza con un socavón que había en la acera junto a una boca de riego y se lesiona, siendo trasladada por Samur al Hospital de la Princesa.*

*Que la patrulla procede a señalizar la zona de acera con el pavimento roto y a dar aviso para que sea reparado por el servicio correspondiente.”.*

A la vista de la aclaración formulada por la reclamante sobre la correcta ubicación del lugar de la caída, se vuelve a solicitar informe a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas.

Se emite dicho informe por dicha subdirección con fecha 16 de diciembre de 2019, señalando que se tuvo conocimiento del deterioro que presuntamente produjo el accidente el 19 de febrero de 2018; que el desperfecto está situado en zona terriza por lo que su reparación no está incluido en el contrato de gestión integral de infraestructuras viarias de la ciudad de Madrid; que su competencia correspondería al servicio municipal competente en materia de bocas de riego y que el desperfecto se encontraba en la acera en una zona adecuada para la circulación de peatones. Es de observar que dicho informe venía correctamente referenciado al expediente tramitado si bien se refería a la calle Mauricio Legendre.

Con fecha 13 de marzo de 2020 se presenta por la reclamante, escrito interesando que se dicte resolución expresa.

A la vista de la errónea referencia a la calle Mauricio Legendre, por la instructora del expediente se vuelve a requerir a la mencionada Subdirección General de Conservación de Vías Públicas que se emita informe sobre la reclamación formulada considerando al respecto que el lugar de la caída es el sito en la calle José Vasconcelos.

Así por dicha subdirección general se emite nuevo informe fechado el 19 de octubre de 2020, en el que viene a reiterarse en lo ya señalado, indicado que al ocurrir la caída en una zona terriza su mantenimiento no corresponde a esa dirección general.

Con fecha 31 de marzo de 2021 la reclamante presenta escrito en el que vuelve a reclamar que se dicte resolución expresa de la reclamación interpuesta, al tiempo que interesa se depuren las

responsabilidades disciplinarias en las que se hubiere incurrido por la demora en la resolución.

Por escritos de la instrucción de 27 de diciembre de 2021 se solicita a la Subdirección General de Gestión del Agua, Unidad Técnica de Alcantarillado, y a la Subdirección General de Conservación de Zonas Verdes, Servicio de Equipamientos Urbanos y Servicio de Conservación de Zonas Verdes, la emisión de los correspondientes informes referidos a la reclamación interpuesta.

Por el Servicio de Conservación de Zonas Verdes se emite informe con fecha 23 de febrero de 2022, en el que se hace constar que «*la gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes está contratada a una empresa concesionaria cuyo contrato se regía en el momento del siniestro por el “Pliego de prescripciones técnicas del contrato integral de gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes”.*

*No obstante, según lo expuesto, dado que se había comunicado la Baja del contrato con anterioridad al siniestro, no podría imputarse responsabilidad patrimonial a esta Subdirección General ni a la empresa concesionaria del Servicio, por lo que el expediente debería derivarse a la Oficina Azul para que valore si procede a esta Oficina o al Canal de Isabel II haber clausurado adecuadamente esta red previa a cualquier incidencia».*

Por la Unidad Técnica de Alcantarillado se emite informe fechado el 17 de mayo de 2022 reflejando que «... se comunicó la incidencia a Canal de Isabel II, empresa encargada del mantenimiento y explotación de la red municipal de alcantarillado.

*Tras su estudio, Canal de Isabel II comunica que “revisada su base de datos, no se localiza incidencia en la dirección y fecha indicados. Asimismo, se indica que las fotografías aportadas por la reclamante en su escrito (folios 9 y 10 del expediente), se observa que el origen identificado del accidente es una boca de riego”.*

*Consecuente con todo lo anterior, cabe indicar:*

*Que el elemento NO es objeto del Convenio de Encomienda de Gestión de los servicios de saneamiento, debiendo remitirse al Servicio de Oficina Azul, dependiente de la Subdirección General de Gestión del Agua, para su informe».*

Por escrito de 8 de julio de 2022 de la instrucción se solicita de la mencionada Subdirección General de Conservación de Zonas Verdes, Servicio de Oficina azul, la emisión de informe sobre la reclamación que nos ocupa. Informe que se emite con fecha 12 de julio de 2022, en el que por lo que aquí interesa se señala que “*aunque este Departamento propusiese la baja del contrato para el suministro de agua, la competencia para retirar los elementos (bocas de riego y tuberías) y/o su conservación, correspondía al Servicio de Conservación de Zonas Verdes, al estar situados en un terrizo anexo a la acera*”.

Con posterioridad se concedió trámite de audiencia a la reclamante, a la aseguradora municipal y a la mercantil adjudicataria del contrato de mantenimiento del elemento hidráulico de referencia y a su mercantil aseguradora.

Por escrito del 23 de agosto de 2022, la aseguradora municipal señala que, sin prejuzgar la existencia de responsabilidades, la valoración asciende a un importe de 11.195,21 euros.

Con fecha 5 de octubre de 2022 se da cumplimiento al trámite de audiencia por la reclamante, formulando alegaciones en las que en esencia vienen a ratificarse en lo previamente señalado en la reclamación interpuesta.

El 26 de septiembre de 2022 se formulan alegaciones por la referida mercantil sosteniendo la ausencia de relación de causalidad entre los hechos alegados y el daño reclamado.

Por la mercantil aseguradora de la adjudicataria, se formularon alegaciones con fecha 3 de octubre de 2022, en la que se sostiene la improcedencia de derivar la responsabilidad a su asegurada, al entender que no están acreditados los hechos imputados ni por tanto la preceptiva relación de causalidad.

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

**TERCERO.-** El día 16 de enero de 2023 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 8/23, 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 superior 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.-** 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 LPAC.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al ser la directamente perjudicada por la caída sufrida, habiendo padecido las lesiones antes reseñadas.

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

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 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 presente caso, la caída objeto de reclamación tuvo lugar el 13 de febrero de 2018 y conforme ha quedado reflejado, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló el 17 de junio de 2019, por lo que en principio habría transcurrido el plazo de un año legalmente previsto, si bien hemos de considerar al respecto que consta en las actuaciones que la reclamante estuvo en tratamiento rehabilitador de la lesión sufrida hasta el mes de julio de 2018, por lo que atendiendo al precepto transcrito, si consideramos dicha fecha como la de curación debe entenderse que la reclamación se ha interpuesto dentro del plazo legal.

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 procedural y, así, se han solicitado los informes preceptivos previstos en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes se ha dado audiencia a la reclamante y a los restantes interesados que han formulado alegaciones en los términos ya vistos. 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 obstante, de considerar el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación que sobrepasa ampliamente el plazo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la LPAC. 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 la reclamante mediante la documentación médica aportada de la que resulta que sufrió una fractura diafisaria del húmero derecho.

Esta Comisión viene destacando, al igual que hacia 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. La reciente Sentencia de 2 de diciembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, señala a estos efectos que “*Por eso, en aplicación de la remisión normativa establecida en el artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa debe tenerse en cuenta que rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del artículo 1214 del Código Civil, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho así como los principios consecuentes que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios y los hechos negativos*”.

En este caso, la reclamación 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 se refiere que la personación en el lugar de las actuaciones, tuvo lugar tras ser requeridos por la emisora por lo que cabe concluir que no presenciaron la caída reclamada. A igual conclusión se llega en relación al parte de asistencia médica levantado por SAMUR, servicio que no presencia la caída, relatando al respecto lo manifestado por la propia interesada.

Por otro lado, la 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 la reclamante en su reclamación, 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 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 16 de febrero de 2023



La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 81/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid