

Dictamen n.º: **95/23**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **02.03.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 2 de marzo 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 Alejandro Casona, de Madrid, que atribuye al tropiezo con las raíces de un árbol.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 1. El 9 de junio 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 el 3 de diciembre de 2019, en la calle Alejandro Casona, de Madrid, a la altura del número 5 de dicha calle.

El escrito de reclamación relataba que el accidente sobrevino por “*suelo público defectuoso*” que habría provocado la caída de la interesada.

La reclamante destacaba que, como consecuencia del accidente, había sufrido una intervención quirúrgica del miembro superior derecho.

La interesada no cuantificaba el importe de la indemnización, aunque mencionaba que reclamaba los daños y perjuicios sufridos tras la caída y posterior intervención quirúrgica hasta la finalización del proceso, así como los daños en las prendas que vestía el día del accidente y el importe de unas clases a las que no había podido asistir, más los gastos de aparcamiento y transporte.

El escrito de reclamación se acompañó con el informe de actuación del SAMUR, documentación médica relativa a la reclamante, diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos y de las lesiones de la interesada, así como unas facturas (folios 1 a 34 del expediente).

2. Según la documentación aportada por la reclamante, de 69 años de edad en la fecha de los hechos, el 3 de diciembre de 2019, a las 10:02 horas, fue atendida por el SAMUR, en la calle Alejandro Casona a la altura del número 5, *“al haber tropezado con la raíz de un árbol y al caer hacerse daño en brazo y pierna derecha”*. La interesada fue vista en el Servicio de Urgencias del Hospital Universitario La Paz ese mismo día. En las pruebas diagnósticas realizadas se apreció *“fractura-luxación de Monteggia. Fractura cabeza radial”*. La reclamante fue intervenida quirúrgicamente el 11 de diciembre de 2019, realizándose reducción abierta con fijación interna, recibiendo el alta hospitalaria ese mismo día. La reclamante recibió posteriormente 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 16 de julio de 2020 se notificó a la reclamante el inicio del procedimiento y se le requirió para que realizase una descripción detallada de los hechos, indicase la hora en la que ocurrió el percance e identificase el lugar de la caída pues la fotografía aportada no se correspondía con la calle Alejandro Casona núm. 5. 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. Por último se solicitó que indicase si seguía otras reclamaciones por los mismos hechos.

La reclamante contestó al requerimiento el día 24 de julio de 2020, indicando que el percance ocurrió el día 3 de diciembre de 2019, sobre las 10 horas, circulando por vía pública defectuosa y produciéndose una caída. Manifestó que hubo un testigo de los hechos del bloque colindante. Indicó que la fotografía aportada correspondía a la calle Alejandro Casona núm.5 posterior, tratándose de un paso peatonal interrumpido por una serie de raíces abruptas que sobresalían del suelo de lado a lado. Refirió no haber sido dada de alta y que el 17 de julio de 2020 comenzó rehabilitación. Asimismo, cuantificó los daños sufridos en una cantidad indeterminada pero superior a 15.000 euros, en los que incluía tanto los daños personales como los materiales en un jersey y plumífero que vestía en el momento del accidente. Indicó que no había sido indemnizada por los hechos denunciados y que no seguía otras reclamaciones por dichos hechos. Además, se remitió a la documentación aportada junto con su escrito de reclamación y adjuntó más información médica sobre su proceso.

Consta en el procedimiento que, el 4 de noviembre de 2020, la reclamante aportó nueva documentación, entre la que figura una resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y de

determinación del programa individual de atención de 14 de noviembre de 2016 y nueva documentación médica.

El 25 de febrero de 2021, un abogado se personó en el procedimiento en representación de la interesada. Solicitó que se cambiase la fecha conferida para el examen del expediente e identificó a una persona testigo de los hechos, manifestando que existían otros dos testigos y que en breve se facilitaría su nombre y domicilio para que fueran citados junto con el abogado de la interesada. Aportó un poder general para pleitos otorgado por la interesada y un nuevo informe médico de 16 de febrero de 2021 en el que se indicaba que la reclamante debía continuar la rehabilitación y acudir a revisiones en el Hospital Universitario La Paz.

El 13 de abril de 2021, el representante de la reclamante tomó vista del expediente.

El jefe de la U.I.D Fuencarral del Cuerpo de Policía Municipal informó el día 21 de diciembre de 2021 sobre la falta de constancia en sus archivos de intervención en relación con los hechos reclamados.

Asimismo, la Subdirección General de Conservación de Zonas Verdes y Arbolado Urbano, informó el 27 de diciembre de 2021 que el siniestro se ubicaba en un camino de tierra dentro de la zona verde “Parque Fuentelarreina” y que las imágenes incluidas en el expediente permitían verificar la existencia de una raíz superficial sobre el terreno del camino, *“implicando un pequeño desnivel que puede suponer un riesgo de caída para el usuario de la zona verde”*. Añadía que el mantenimiento de esa zona verde y su arbolado era gestionado por la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes y que estaba contratado con una empresa en virtud del contrato integral de gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes. Tras indicar los apartados del pliego que hacían referencia a la responsabilidad y las obligaciones de la empresa concesionaria

referentes a la prestación del servicio, indicaba que la empresa adjudicataria, Valoriza Servicios Medioambientales S.A, debería haber actuado para evitarlo y por tanto debería asumir las consecuencias económicas derivadas de los hechos acontecidos.

Consta en el expediente que el 1 de marzo de 2022 se requirió al representante de la interesada para que presentase los datos identificativos de los testigos propuestos. El siguiente 9 de marzo, el referido representante aportó un escrito indicando que la interesada había recibido el alta médica el 14 de febrero de 2022, habiendo recibido 67 sesiones de rehabilitación y que sufría secuelas en el hombro y en el codo. Aportó nueva documentación médica. Reiteraba la identificación de la testigo mencionada en el anterior escrito y solicitaba la testifical de los facultativos del SAMUR. Estimaba en 64.639,25 euros, en atención a 5 días graves y 800 días de perjuicio moderado; tres intervenciones quirúrgicas; tres puntos de secuelas funcionales y 5 puntos de secuelas estéticas, y daños materiales. Aportó documentación médica y facturas.

Figura en el procedimiento que se dio traslado a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid que, el día 31 de marzo de 2022, remitió su valoración del daño sufrido por la reclamante, por un importe de 17.509,17 euros, en base a 90 días de perjuicio básico, 100 días de perjuicio moderado y 5 días de perjuicio grave, además de 6 puntos de perjuicio funcional y 5 puntos de perjuicio estético.

Obra en los folios 313 a 315 que el día 4 de abril de 2022 se notificó a la testigo identificada por la reclamante el requerimiento para que compareciese a prestar su declaración. En el folio 319 consta la diligencia de incomparecencia de la testigo en la fecha propuesta.

Una vez instruido el procedimiento, se confirió trámite de audiencia a la reclamante, a la empresa contratista y a su compañía aseguradora.

El día 11 de mayo de 2022, formuló alegaciones la aseguradora de la concesionaria y manifestó que la póliza había vencido el día 30 de junio de 2020 y no había sido renovada, por lo que manifestaba que la reclamación de responsabilidad patrimonial no tenía cobertura en la referida póliza.

Asimismo, el representante de la interesada formuló alegaciones el 25 de mayo de 2022 considerando acreditados los presupuestos de la responsabilidad patrimonial e impugnando la valoración de los daños efectuada por la compañía aseguradora, por incompleta, al no tener en cuenta dos intervenciones quirúrgicas ni contabilizado en forma adecuada los días de incapacidad. Solicitó que se citase de nuevo a la testigo y a los facultativos del SAMUR.

De igual modo, el 10 de junio de 2022, la empresa contratista formuló alegaciones sosteniendo la falta de acreditación de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial y la inexistencia de incumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Finalmente, con fecha 18 de enero de 2023, 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 y, en cualquier caso, no concurrir la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- La solicitud de dictamen ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 3 de febrero de 2023, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D^a. 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 marzo 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 parques y jardines públicos ex. artículo 25.2. b), 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 3 de diciembre de 2019, por lo que la reclamación presentada el 9 de junio de 2020, 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 el departamento con competencia en materia de conservación de zonas verdes y arbolado urbano. Asimismo, se ha conferido trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento.

De igual modo, se ha intentado practicar la prueba testifical mediante comparecencia personal ante el instructor del expediente, si bien no ha sido posible por la falta de concurrencia de la testigo propuesta, que no dio cuenta de causa justificada para su incomparecencia, por lo que no procedería la nueva citación que solicita la reclamante. En cuanto a la testifical del personal del SAMUR solicitada por la interesada, sobre la práctica de dicha prueba se pronuncia la propuesta de resolución para rechazarla por considerarla innecesaria. No obstante, aunque el artículo 77.3 de la LPAC admite que el instructor pueda rechazar las pruebas propuestas *“cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias”*, ese mismo precepto exige

que dicho rechazo se haga en resolución motivada, no siendo por tanto la propuesta de resolución el momento oportuno para ello. No obstante, no se estima precisa la retroacción del procedimiento pues dicha prueba no se reputa necesaria, como sostiene la propuesta de resolución, ya que consta el informe de actuación de dicho servicio en el expediente y, además, del mismo se colige con claridad que el personal del SAMUR no fue testigo de los hechos.

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 una

fractura en el miembro superior derecho, que precisó tratamiento quirúrgico y rehabilitador. En cuanto a los daños materiales que reclama, se pueden considerar acreditados ciertos gastos de rehabilitación y de unas clases de manualidades que dice no pudo realizar, aunque no los daños en la ropa pues no resulta acreditado que fuera ataviada con ella en el momento del accidente y que resultara dañada en el mismo.

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 *“una serie de raíces abruptas que sobresalían del suelo de lado a lado”*. Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica, informe de actuación del SAMUR 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 zonas verdes y arbolado urbano. Además, se ha intentado practicar la prueba testifical solicitada, si bien, como hemos dicho, no ha podido ser practicada por incomparecencia de la testigo sin causa justificada.

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*”.

De igual modo, el informe de actuación del SAMUR acredita la fecha y lugar de atención a la interesada y las lesiones que padecía, pero no la mecánica del accidente porque el personal de dicho servicio no fue testigo de los hechos.

Por otro lado, la reclamante ha aportado diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos en los que se aprecian las raíces de un árbol que sobresalen del suelo ocupando la mitad de un camino, 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 transcendente 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 interesada, si bien en su escrito de reclamación mencionó la existencia de un testigo, vecino de un bloque colindante, posteriormente, durante el curso del procedimiento, se refirió a una persona distinta que es la que identificó para su comparecencia ante el instructor del expediente para prestar su declaración. Como hemos visto, dicha testigo no compareció para prestar su testimonio, 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, 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 2 de marzo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 95/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid