

Dictamen nº: **304/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **30.05.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 30 de mayo de 2022, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, 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*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la calle, nº de Madrid, y que atribuye al mal estado de una alcantarilla.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 24 de mayo de 2022, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos el día 23 de diciembre de 2021, cuando según la reclamación, la reclamante cayó en una alcantarilla de metal mientras paseaba por la calle, nº, de Madrid.

En escrito posteriormente presentado refiere, que el accidente se produce “*al pisar sobre una chapa metálica incrustada en el suelo, que formaba parte junto con dos alcantarillas de una instalación de aguas residuales, la chapa metálica cedió hacia abajo, perdí el equilibrio y me*

caí sobre las alcantarillas”, que en el n°de la calle hay un bar y los camareros, al verla resbalar y caer, acudieron a ayudarla y que entre una persona que identifica y los camareros la sentaron en una silla y la metieron en el bar porque estaba lloviendo, hasta que acudió el Samur que la trasladó al Hospital Universitario 12 de Octubre y derivada al Hospital Clínico San Carlos fue diagnosticada de fractura trimaleolar en el tobillo derecho que requirió intervención quirúrgica el día 3 de enero de 2022.

Prosigue señalando que, desde que recibió el alta, el 5 de enero, permanece de baja, tiene que acudir a rehabilitación, necesita bastones para caminar y ayuda familiar y externa para las labores básicas de la vida diaria y del hogar.

El escrito refiere que, como consecuencia de tales hechos, la reclamante sufrió fractura de tibia y peroné.

No cuantifica la indemnización solicitada, pero indica que es superior a 15.000 euros.

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 I de 27 de 13 de julio de 2022 se inició un procedimiento de responsabilidad patrimonial y se requirió al reclamante para que aportara poder notarial a favor del representante, descripción detallada de los hechos y daños, indicación de la hora en que sucedieron, los partes de baja y alta por incapacidad temporal, el informe de alta médica, informe de urgencias, informes de alta de rehabilitación, la declaración de no haber sido indemnizado como consecuencia del accidente sufrido, o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas, indicación de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones, evaluación económica de la

indemnización solicitada, los justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente y cualquier otro medio de prueba.

Con fecha 10 de agosto de 2022 la reclamante expresa que el accidente ocurrió a las 18:20 horas del día 23 de diciembre de 2021, que aún no puede cuantificar la indemnización solicitada pero que en cualquier caso será superior a 15.000 euros y que no ha sido indemnizada. Acompaña: informe de asistencia del SAMUR, diversa documentación médica y una fotografía del supuesto lugar del accidente.

En escritos posteriormente presentados, el 14 de septiembre y 18 de noviembre de 2022, la reclamante aporta un informe médico y un informe de rehabilitación.

El 20 de septiembre de 2022, el SAMUR-Protección Civil informa que constaba en los archivos que la reclamante había sido atendida el día 23 de diciembre de 2021, a las 18:41 *“tras sufrir una caída en la calle Radio 6. Con traslado al hospital”*.

El 21 de septiembre de 2022, el jefe de la Unidad Integral de Distrito de Carabanchel de la Policía Municipal informa que no constaba en los archivos actuación de la Policía con los datos facilitados.

El 2 de noviembre de 2022, el Departamento de Vías Públicas informa que *“solicitado informe al Canal de Isabel II sobre la titularidad del registro metálico situado en la acera, y nos han comunicado que es la arqueta del contador de la Comunidad de Propietarios de la calle Radio, nº 6”*.

A solicitud del instructor del procedimiento, el 22 de junio de 2023, el Departamento de Alcantarillado informa:

“Se comunicó la incidencia a Canal de Isabel II, empresa encargada del mantenimiento y explotación de la red municipal de alcantarillado, quien informa que “la chapa metálica incrustada en el suelo, que formaba parte junto con dos alcantarillas de una instalación de aguas residuales”, al que hace referencia el perjudicado, en realidad es la chapa de la arqueta de contador de agua potable de la finca, junto con dos buzones de toma de acometida de abastecimiento. Consecuente con todo lo anterior, cabe indicar que el elemento no es objeto del Convenio de Encomienda de Gestión de los servicios de saneamiento”.

Mediante oficio de 21 de julio de 2023 de la jefa del Departamento de Reclamaciones I, notificado mediante anuncio en el Tablón Edictal Único del Boletín Oficial del Estado del día 14 de noviembre de 2023, previo intento infructuosos de notificación individual en dos ocasiones, se requiere a la reclamante para que presente la declaración de la persona/s que podrían haber presenciado los hechos. No consta en el expediente que el requerimiento haya sido atendido por la reclamante.

La aseguradora municipal, en base a la documentación que figura en el expediente valora el daño en 19.583,71 euros.

Instruido el procedimiento se otorga audiencia a la reclamante, al Canal de Isabel II y a la Comunidad de Propietarios de la calle, nº

El 15 de enero de 2024 el Canal de Isabel II presenta un escrito en el que alega prescripción de los hechos que motivan la reclamación, ausencia de legitimación pasiva porque no consta incidencia alguna relacionada con los hechos por los que se reclama y ausencia de relación de causalidad.

No consta en el expediente la presentación de alegaciones por la reclamante ni por la Comunidad de Propietarios de la calle, nº

Finalmente, el 17 de abril de 2024, se redacta por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por falta de acreditación de la relación de causalidad y antijuridicidad del daño.

TERCERO.- El día 7 de mayo de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 306/24 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 30 de mayo de 2024.

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 a tenor del artículo 18.3.c) 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 Ley 39/2015, de

1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, 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 es la persona que sufrió los daños que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, *ex* artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento, y ello sin perjuicio de la responsabilidad última que pudiera corresponder al titular de la tapa donde se dice haberse producido la caída.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 23 de diciembre de 2021 por lo que la reclamación presentada el 24 de mayo de 2022 se ha formulado en 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 procedimental y, así, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 LPAC al Departamento de Alcantarillado. También figura el

informe del Departamento de Vías Públicas, de la Policía Municipal y del SAMUR-Protección Civil.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes, se ha dado audiencia a la reclamante y al resto de los interesados en el procedimiento. Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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.

Se observa, no obstante, el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, muy por encima del plazo de seis meses establecido para resolver y notificar la resolución. En este punto, tal como venimos recordando en nuestros dictámenes a propósito de esta falta de resolución en plazo, dicha 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 y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de informar la consulta.

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.- 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.

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 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 el presente caso resulta acreditado en el expediente que la reclamante el día 23 de diciembre de 2021 fue atendida y diagnosticada en el Hospital Universitario 12 de Octubre, de fractura subluxación trimaleolar de tobillo derecho, que requirió tratamiento quirúrgico y rehabilitador.

Probada la realidad del daño, 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 a la interesada 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 mal estado de la vía pública. 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, la interesada alega que la caída trae causa del hundimiento de una “*chapa metálica*” al pisar sobre ella. Aporta como prueba de su afirmación informes médicos y una fotografía del lugar del accidente. Sin embargo, tales pruebas no permiten tener por acreditado el accidente ni la mecánica de la caída.

En el curso del procedimiento se ha incorporado el informe del Departamento de Alcantarillado, del Departamento de Vías Públicas, de la Policía Municipal y del SAMUR-Protección Civil.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v.gr. 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 éstos 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 con motivo de consulta. En

este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

Tampoco la fotografía aportada sirve 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, aunque muestren la existencia de un desperfecto en el pavimento, no prueban que el accidente esté motivado por la existencia de desperfectos u obstáculos en la acera, ni la mecánica del accidente (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).

Por otro lado, de los informes de Policía Municipal y del SAMUR-Protección Civil se deduce que no fueron testigos de los hechos, y en este último, lo que se indica es que asistieron a la reclamante tras la caída.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha dictaminado reiteradamente la importancia de la prueba testifical 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 y en el caso que nos ocupa, la interesada, en el escrito de reclamación puso de manifiesto la presencia de una persona/s que podrían haber presenciado los hechos, sin embargo fue requerida por la instructora para que aportara la declaración testifical o solicitara la práctica de dicha prueba, sin que dicho requerimiento haya sido subsanado.

Así pues, en el caso que nos ocupa, la prueba practicada es totalmente insuficiente para tener por acreditado la causa y las circunstancias de la caída, 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 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 la citada sentencia *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

En definitiva, la determinación de las circunstancias de la caída solo puede establecerse a partir del relato del reclamante, lo que no es suficiente, tal y como indicó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) al señalar 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”*.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 30 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 304/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid