

Dictamen nº: **317/24**
Consulta: **Alcalde de Torrelodones**
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 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Torrelodones, 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 al caer en la calle Joaquín Ruiz Jiménez, nº 1, de Torrelodones, debido al mal estado en el que se encontraban la acera y la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 10 de octubre de 2023, tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Torrelodones un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial frente al referido ayuntamiento, como consecuencia de caída en la calle Joaquín Ruiz Jiménez, nº 1, de Torrelodones, formulado por la persona arriba señalada, actuando asistida por un letrado.

El escrito relata que, con fecha 2 de abril de 2022, alrededor de las 14:00 horas, cuando la reclamante caminaba con sus dos hijos menores de edad, de 11 y 9 años, por el Paseo de Joaquín Ruiz

Jiménez, nº 1, de Torrelodones, se cayó debido al mal estado en el que se encontraban la acera y la calzada.

Indica que el percance se produjo *“precisamente al intentar acceder a la acera, cruzando una entrada para vehículos que existe en el número 1 del Paseo de Joaquín Ruiz Jiménez cuando, debido a que el bordillo se encuentra en un pésimo estado y la acera no existe”* y, más adelante que *“...la caída fue consecuencia del mal estado en el que se encuentra la calzada ya que no existe acera, la calle está en un estado lamentable y hay un bordillo que no acaba en ninguna parte”*.

Manifiesta que se le dobló el tobillo derecho y cayó al suelo sin poder levantarse, pues había sufrido una fractura del tobillo, quedando tendida en el suelo más de una hora con mucho dolor, pues nadie pasaba por esa calle a la hora de comer y ella iba sola con sus dos hijos, de 11 y 9 años. Añade que, el hijo mayor hubo de salir a la carretera para pedir ayuda y el pequeño llamó desde su teléfono al 112, aunque no sabía dar razón del emplazamiento y, por todo eso se demoró la llegada de los servicios de asistencia.

Finalmente, a las 15:00 horas, acudió el SUMMA 112 y el Servicio Municipal de Protección Civil quienes la atendieron y, tras darle analgésicos para el dolor y ocuparse de sus hijos, avisando a otros familiares para que fuera a recogerles, la trasladaron al Hospital Universitario Puerta de Hierro, de Majadahonda, donde inmovilizaron la fractura. Más tarde debió someterse a una intervención quirúrgica, que tuvo lugar el día 4 de abril de 2022, donde se le implantaron dos tornillos y 3 juggerknot, que son anclajes para el deltoideo, con cerramiento a través de grapas. Con posterioridad a la intervención también tuvo que recibir rehabilitación, explicando que en la fecha de la reclamación no ha recibido el alta, ni la valoración de las secuelas, pero se ha visto en la obligación de volver a trabajar a pesar de las

molestias que aún tiene y por las que continúa acudiendo a las indicadas sesiones de rehabilitación.

A la vista de la gravedad de la lesión padecida, la reclamante sufrió una baja laboral, hasta el 9 de octubre de 2022, fecha que considera como de estabilización de las secuelas. Además, manifiesta que, durante ese tiempo necesitó la ayuda de terceras personas para cuidar de sus hijos, puesto que su esposo trabaja fuera de Madrid, causándole todo ello un grave perjuicio.

Indica que, sin perjuicio de que más tarde se aportase informe de médico especialista en daño corporal, en el que se efectuaría un estudio detallado de la cuantía reclamada por los daños sufridos; cuantifica la indemnización que le corresponde, atendiendo al baremo establecido para el año 2022, en la cantidad de 37.384,54€, conforme a los siguientes cálculos:

Incapacidad temporal:

-1 día muy grave x 109,70 €/día: 109,70 €.

-171 días graves x 82,28 €/día: 14.069,88 €.

-175 días moderados x 57,04 €/día: 9.982,00 €.

Intervenciones quirúrgicas: GRUPO 4: 1.042,16 €.

Secuelas:

-Puntuación total secuelas funcionales: 10 puntos: 9.605,57 €.

-Puntuación total secuelas estéticas: 3 puntos: 2.575,23 €.

Por todo lo expuesto reclama un total de 37.384,54 €.

Adjunta a su reclamación el informe de la asistencia en el lugar del SUMMA 112 y diversos informes de la asistencia médica posterior – folios 1 al 32-.

SEGUNDO.- A resultas de la reclamación efectuada, se ha tramitado un procedimiento de responsabilidad patrimonial, conforme a las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en adelante LPAC, del que constituyen los principales trámites los siguientes:

Obra en el expediente una primera diligencia suscrita por el secretario del ayuntamiento, en el que se requiere a la interesada la aportación en el plazo de los 10 días siguientes, de diversa documentación y prueba que en la reclamación indicaba que se adjuntaba, no constando debidamente incorporada. En concreto se interesaba que se aportara un reportaje fotográfico y video explicativo de la caída, al que se aludía en la reclamación; los partes de baja laboral; los informes de asistencia en el Hospital Universitario Fundación Jiménez Díaz, en relación con las atenciones de Rehabilitación y otro informe clínico de Traumatología, del Hospital San Rafael. Además, se le indicaba que debería presentar el alta médica y el resto de medios de prueba de que dispusiera, con particular referencia a los medios de prueba determinantes de la acreditación de los daños por los que reclamaba. La diligencia resultó notificada a la interesada, mediante envío postal el día 11 noviembre de 2023 -folio 36 y 37-.

El 11 de diciembre de 2023, la reclamante dio contestación al requerimiento, explicando que seguramente el “peso” de la documentación adjunta a la reclamación determinó que no se acabara adjuntando a la misma, en la correspondiente remisión telemática. Sea como fuera, se procedía a adjuntar la documentación interesada, si bien precisando que, la afectada se vio necesitada de solicitar anticipadamente el alta, puesto que sus ingresos habían mermado

considerablemente y dado que su trabajo es de oficina podía hacerlo desde su casa, sin necesidad de desplazarse, a pesar de las molestias por estar sentada varias horas, con las inflamaciones en el tobillo que ello suponía. Añadía que, no obstante, el informe médico de alta no lo podía aportar ya que aún no había recibido el alta médica, pues en el mes de marzo de 2023 acudió al Hospital Universitario Puerta de Hierro a revisión y -sin darle el alta- la citaron nuevamente a través de cita abierta.

Se acompañaron también diversos partes de baja; informes de rehabilitación en el Hospital Universitario Fundación Jiménez Díaz; nóminas de la accidentada, con devengos líquidos de 2.567,04 € mensuales; el cálculo de los daños y lesiones en un formulario suscrito por un gabinete de abogados especializado en accidentes de tráfico, por importe total de 37.384,54 € y varias fotografías del lugar del accidente, que muestran una vía con acceso rodado y un espacio sin asfaltar a ambos lados, que parece destinado a los viandantes, con algunas viviendas aledañas. También consta un informe de alta del tratamiento de rehabilitación, de fecha 26 de septiembre de 2022 – folios 38 al 90-.

A la vista de las aclaraciones y de la documentación incorporada, se dictó Resolución nº 2024/0219, firmada digitalmente el 25 de enero de 2024, por el concejal de Hacienda, Patrimonio, Recursos Humanos y Régimen Interior, decretando la admisión a trámite de la solicitud de la reclamación, la designación de instructor y la solicitud de informe a los Servicios Técnicos Municipales, Policía Local y Protección Civil, con notificación de todo ello a la reclamante y a la aseguradora municipal - folios de 90 a 91-.

Consta el recibo de las notificaciones a la reclamante y a la aseguradora municipal, en esa misma fecha -folios 92 al 99-.

El día 29 de enero de 2024, emitió informe el jefe del Servicio de Protección Civil del ayuntamiento. En el mismo, tras consultar los partes de intervención, se establecen las siguientes conclusiones sobre la intervención del referido servicio:

1ª.- A las 15:02 horas del sábado 2 de abril de 2022, por aviso de la Policía Local, se solicitó que acudiera una dotación de Protección Civil a prestar asistencia a una mujer que había sufrido una caída en vía pública, en el Paseo Joaquín Ruiz Jiménez, cerca del cementerio.

2º.- A las 15:06 horas se incorporó al lugar una dotación sanitaria pasado el número 39 del citado vial, frente a las instalaciones de la nave municipal de Obras y Servicios, donde localizan y prestan primera asistencia a la accidentada, que les indicó haber sufrido una caída accidental.

Dicha dotación solicitó al SUMMA-112 la presencia de una ambulancia de soporte vital avanzado para analgesia.

3º.- A las 15:20 horas se incorporó al lugar una segunda dotación de protección Civil en apoyo de la primera, llegando 10 minutos después una ambulancia de soporte vital básico (indicativo) de SUMMA-112, con los que se colaboró en la asistencia.

4º.- A las 15:35 horas, llegó la unidad de soporte vital avanzado de SUMMA-112 (UVI-..... de Las Rozas) que, desde ese momento, se hizo cargo de la intervención y finalmente, se inició el traslado al Hospital Puerta de Hierro de Majadahonda a las 15:45 horas, finalizando los efectivos de protección Civil su intervención en ese momento -folios 101 y 102-.

Por su parte, mediante informe de 30 de enero de 2024, el oficial jefe de la Policía Local de Torrelodones informó que, tras revisar el

registro de novedades del día del suceso, se constata que la Policía Local no tuvo intervención alguna -folio 103-.

Consta a continuación un requerimiento de la Secretaría del Ayuntamiento de Torreldones a la reclamante, en relación con un reportaje fotográfico y video explicativo de la caída, con recreación de la misma, que se indicaba acompañar a la reclamación, sin que constara debidamente adicionado.

El 28 de febrero de 2024 se remitió copia autentica del referido video -folio 108-. El archivo de vídeo en cuestión no se adjunta a la documentación remitida.

También con fecha 28 de febrero de 2024, se emitió informe técnico, por la responsable del Área de Urbanismo municipal. En el mismo, tras repasar el procedimiento tramitado, se indica: “... *Aportado el video de la recreación de la caída vía correo electrónico, con fecha 28 de febrero de 2024 y estudiado, junto con el reportaje fotográfico el área donde se produjo, se determina que el espacio descrito no se corresponde con acera pública de titularidad municipal, sino que se encuentra dentro de una vía pecuaria, concretamente el Cordel del Hoyo de Manzanares, cuyo titular es la Comunidad de Madrid*”. El informe adjunta imagen de cartografía de las Normas Subsidiarias, que reflejan georreferenciados los límites de la referida vía pecuaria, con indicación también del lugar del accidente, indicado por la interesada -folios de 109 a 112-.

Se concedió a continuación trámite de audiencia y alegaciones a la reclamante, mediante diligencia del órgano instructor, de fecha 8 de marzo de 2024, que le fue debidamente notificada el día 11 de marzo -folios de 113 a 119-.

La reclamante efectuó sus alegaciones -folios de 120 a 132-, oponiéndose a la circunstancia fáctica del emplazamiento y a la caracterización urbanística del lugar del accidente, según lo que se había determinado en el informe de Urbanismo y señala que, *“consta en el expediente que la caída no se produjo en la zona que menciona el técnico municipal, sino en la vía pública Paseo Joaquín Ruiz Jiménez, cercano a la vía pecuaria Cordel del Hoyo de Manzanares, pero no en esa vía como menciona, sino más arriba, en la calle Paseo Joaquín Ruiz Jiménez, como bien puede comprobarse en los partes aportados y mencionados anteriormente”*.

Aporta como prueba de que la vía pecuaria y la mencionada calle no coinciden, la correspondiente búsqueda realizada en Google Maps y copia del registro de calles del Ayuntamiento de Torreldones, obrante en la Dirección General de Economía de la Comunidad de Madrid, donde se incluye la calle referenciada como una vía pública perteneciente al referido ayuntamiento. Añade que, de haberse producido la caída en una vía pecuaria, así se hubiera reflejado en los informes del SUMMA 112 y en el de Protección Civil, *“...sobre todo porque las heridas que tuviera la paciente podían ser más graves si la caída se hubiera producido en una vía pecuaria, ya que al ser de tránsito de animales podrían infectarse o necesitar otro cuidado distinto, debiendo indicarlo en su parte de intervención y de ingreso en el Hospital Universitario Puerta de Hierro”*.

A la vista de la discordancia, se emitió un segundo informe suscrito por el técnico municipal responsable de Urbanismo, firmado el 17 de abril de 2024 -folio 133 a 136-.

En contestación a la discrepancia aludida, el informe indica que: *“Se ha realizado por la técnica de vías públicas consulta al topógrafo municipal, solicitando coordenadas del punto de caída recreado en el vídeo aportado en el expediente por la reclamante, y plano de*

delimitación del límite de la vía pecuaria recogido en las Normas Subsidiarias (las dos líneas que se muestran de color verde en el plano adjunto).

En este mismo plano, el topógrafo municipal ha marcado las coordenadas UTM, sistema de referencia ETRS89, del punto de la vía en el que, según indicó la reclamante, se produjo el incidente. (x=421.971,67; y=4.491.856,20).

La reclamante incurre en error, al indicar en el archivo ‘Paseo Joaquín Ruiz Jiménez, foto calle’ en el que representa una imagen aérea de la zona en cuestión, una señal sobre el Cordel de Hoyo únicamente donde se plasma el texto en el plano de Google, y obviando que la limitación real del mismo se encuentra definida en las Normas Subsidiarias y que puede comprobarse en el plano adjunto. También señala erróneamente el punto de la caída, que, según la imagen que ahora aportan, no coincide con la descripción previa y el vídeo de recreación del incidente y que se indicó con anterioridad.

Por tanto, no se considera necesario realizar visita conjunta, pues ya se realizó una inspección previa, y con la descripción del punto de caída y las imágenes de vídeo que aportó la reclamante en su momento, y la georreferenciación de este punto superpuesta en el plano de Normas Subsidiarias, queda claramente confirmado que el lugar de la caída se encuentra dentro del ámbito de la vía pecuaria (Cordel de Hoyo de Manzanares)”. Por lo expuesto, concluye: “a la vista de la comprobación realizada por el topógrafo municipal, se confirma que el incidente se produjo dentro de la superficie de la vía pecuaria Cordel de Hoyo de Manzanares, no siendo de responsabilidad municipal”.

A la vista de lo informado, el día 24 de abril de 2024, se emitió un acuerdo del órgano instructor desestimando las alegaciones de la reclamante, que fue notificado al interesado -folios de 137 a 149-.

El 29 de abril de 2024, se elaboró propuesta de resolución del procedimiento, desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, por ausencia de nexo causal entre el incidente producido y el Ayuntamiento, al no tener ese ayuntamiento competencia en materia de vías pecuarias.

TERCERO.- Por escrito del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local con registro de entrada en la Comisión Jurídica Asesora el día 7 de mayo de 2024 se formuló preceptiva consulta a este órgano.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 309/24, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 30 de mayo de 2024.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación que, numerada y foliada, se considera suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: a. Reclamaciones de*

responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”.

En el presente caso, el reclamante cuantifica el importe de la indemnización en cantidad superior a 15.000 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de interesados, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece 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 formula su pretensión indemnizatoria solicitando que se la resarza por los daños sufridos por una caída, por lo que ostenta legitimación activa para interponer la reclamación, al tratarse de la persona directamente perjudicada, de conformidad con al artículo 4.1 de la LPAC, en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP.

El análisis de la legitimación pasiva resulta ser el problema central del expediente analizado, dado que a partir de la caracterización jurídica del lugar en que tuvo lugar el accidente, como vía pecuaria, debemos negar la legitimación pasiva de la administración municipal, frente a la que se reclaman los daños.

Efectivamente, el artículo 1 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a

de la Constitución, establece la normativa básica aplicable a las vías pecuarias y las define como las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurrendo tradicionalmente el tránsito ganadero; añadiendo que, asimismo, podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios en términos acordes con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural.

En cuanto a su naturaleza y régimen jurídico, el artículo 2 de la norma básica dispone que, son bienes de dominio público de las comunidades autónomas y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En igual sentido, el artículo 5 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley de Vías Pecuarias), dispone que es la administración autonómica y no la municipal la que ejerce sus competencias sobre tales vías.

Por su parte, en cuanto a su concreta delimitación física, el artículo 7, en sus puntos 1 y 3 indica que, con objeto de facilitar la clasificación de las vías pecuarias de la Comunidad de Madrid y su gestión, así como la elaboración del Plan de Uso y Gestión, se creará en la Consejería competente un fondo documental con los documentos o copias autenticadas, planos y antecedentes de todo tipo relativos a las citadas vías.

El citado fondo documental de las vías pecuarias de la Comunidad contendrá la relación detallada de éstas, así como sus planos y antecedentes y tendrán acceso al mismo las entidades y particulares interesados, en los términos previstos en la legislación vigente.

Por su parte, la normativa urbanística también deberá reflejar la eventual presencia de una vía pecuaria en su ámbito, delimitando los usos compatibles con su naturaleza.

Expuesto lo anterior, a la vista de los informes emitidos por el técnico municipal de Urbanismo, debemos tener por establecido en el procedimiento que el lugar donde tuvo lugar la caída que motiva la reclamación forma parte de la vía pecuaria Cordel de Hoyo de Manzanares, pues la georreferenciación de ese punto superpuesta en el plano de Normas Subsidiarias, confirma claramente esa circunstancia.

La consecuencia de lo expuesto resulta ser que no se puede atribuir a la administración municipal la responsabilidad derivada de una eventual dejación de sus obligaciones de conservación y mantenimiento del referido lugar, siendo ese asunto competencia autonómica. Procederá por este motivo desestimar la propuesta de reclamación formulada frente a la administración municipal, por faltar la legitimación pasiva de esta última, debiendo remitir lo actuado a la consejería competente en materia de vías pecuarias, para su eventual incorporación al procedimiento que corresponda.

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 Torrelodones, por falta de legitimación pasiva de la administración municipal.

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 317/24

Sr. Alcalde de Torrelodones

Pza. de la Constitución, 1 – 28250 Torrelodones