

Dictamen nº: **297/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **23.05.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 23 de mayo de 2024, 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 Puerta del Sol, de Madrid, que atribuye al mal estado del pavimento.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por medio de escrito presentado el 16 de mayo de 2022, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el 16 de mayo de 2021, en la Puerta del Sol, de Madrid, donde dice haber tropezado por el mal estado del pavimento al estar una baldosa rota.

La interesada refiere que, como consecuencia de esa caída, tuvo que ser intervenida en el codo, debiendo ser hospitalizada y seguir

tratamiento de rehabilitación sin poder determinarse las secuelas a la presentación de su escrito.

Junto con su reclamación aporta fotos de las baldosas, informe del SAMUR, informe de Servicio de Urgencias del Hospital Clínico San Carlos e informes asistenciales de una clínica del País Vasco.

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 (LPAC) y se requirió a la reclamante para que aportara: poder notarial, en caso de obrar a través de representante; una descripción de los daños; informe de alta médica; informe de alta de rehabilitación; estimación de la cuantía en la que valora el daño; declaración en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizada por compañía o mutualidad de seguros por estos mismos hechos; justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente; cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse y, finalmente, indicación de que por estos mismos hechos no se siguen otras reclamaciones.

El citado requerimiento fue cumplimentado el 11 de julio de 2022 por un abogado que dice actuar en representación de la reclamante, reiterando que la caída tuvo lugar en el sitio y fecha indicado mientras hacía turismo por Madrid, al ser residente en el País Vasco. Refiere no poderse determinar la cuantía reclamada al no estar determinadas las secuelas, y que ha comunicado el accidente a su aseguradora.

A ese escrito se acompañan diversos justificantes de gastos relativos a peajes de autopistas, gasolina, peluquería, manicura, farmacia, podólogo, emitidas por establecimientos de diversas localidades de España.

El instructor solicitó informe a la Policía Municipal que contestó negando tener constancia de ese accidente.

El órgano instructor también solicitó informe al departamento responsable del mantenimiento de infraestructuras viarias, que lo emitió el 27 de diciembre de 2022 indicando la empresa contratada para el mantenimiento de la acera en cuestión y la inexistencia de avisos previos del desperfecto.

Comunicado la reclamación a la empresa responsable del mantenimiento de la vía, se presentan alegaciones negando la responsabilidad en el accidente.

Otorgado trámite de audiencia a la reclamante, el 12 de abril de 2023 presentó escrito en el que se limita a describir la documentación que aporta, consistente en nóminas, justificantes de pago del seguro de asistencia sanitaria, partes médicos de baja y confirmación de incapacidad temporal e informes médicos y de rehabilitación.

La aseguradora municipal hace valoración de las lesiones en la cantidad total de 59.949,73 euros.

Otorgado nuevo trámite de audiencia a las interesadas, el abogado que dice representar a la reclamante dice mostrar su conformidad con la valoración realizada por la aseguradora municipal e indica la cuenta de la perjudicada para su pago. Por su parte, la contratista presenta alegaciones reiterando las realizadas anteriormente.

Finalmente, el 8 de abril de 2024 el órgano instructor formuló propuesta de resolución desestimatoria.

TERCERO.- El día 24 de abril 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 277/24 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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 23 de mayo de 2024.

El escrito solicitando el dictamen 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 indeterminada 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, 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, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que, según alega, fue producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

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 mismo.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la 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, se dice que el accidente tuvo lugar el 16 de mayo de 2021, acreditándose haber seguido tratamiento médico y rehabilitador durante el año 2021 y 2022, y que ha estado de baja por incapacidad temporal hasta el 31 de octubre de 2022; por lo que la reclamación no es extemporánea.

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 al departamento competente el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha cumplido con el trámite de audiencia a la reclamante, que presentó alegaciones, según se refiere en los antecedentes.

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.

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 a través de los informes médicos que aporta la reclamante, que fue diagnosticada y tratada de fractura del cúbito y que ha precisado tratamiento quirúrgico y rehabilitador.

En relación con estos informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, no son válidos para esclarecer el modo en que estas se produjeron, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

La reclamante sustenta que esas lesiones son resultado de la caída debida al mal estado del pavimento. A tal efecto, aporta una fotografía donde se aprecia una fractura en una baldosa sin que se aprecie desnivel ni pueda identificarse el lugar al que corresponde esa foto.

Este material es una prueba de ciertas deficiencias en el mantenimiento del viario publico pero no sirven para acreditar ese 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, aunque muestren un desperfecto en la acera 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).

En este sentido, como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de febrero de 2018 (Rec 543/2017) *“la falta de prueba directa sobre el punto concreto y la mecánica de la caída, no puede suplirse en este caso mediante otros medios probatorios: el reportaje fotográfico aportado por la reclamante no acredita que se hubiese caído en ese preciso lugar, ni a consecuencia del pequeño resalte existente en el punto de unión de dos baldosas inmediatas al muro de la salida del Metro”*.

En todo caso, aun cuando se diera por cierto que la caída tuvo lugar por un tropiezo en el lugar donde se encuentra el desperfecto, este es de muy escasa entidad, apreciándose en las fotos una fractura en la loseta, pero sin relevancia para causar una caída. A este respecto, como dice la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de Junio de 2023 (rec. 840/2022) *“para entender existente la relación de causalidad se requiere una actuación de los servicios de conservación generadora de un riesgo grave y evidente en relación con los usos normales a efectuar en la vía pública”*.

En efecto, cabe tener presente que las entidades locales, si bien tienen obligación de mantener el viario público en condiciones de transitabilidad, no es exigible una absoluta uniformidad, requiriéndose también a los viandantes un deambular diligente con el que fácilmente puedan eludirse pequeños desperfectos u obstáculos visibles. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se pronuncia al decir en su Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017): *“Tal como nos hemos pronunciado reiteradamente, en casos de caídas como la presente, la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, si bien ha de precisarse que no es posible reclamar una total uniformidad de la vía pública ni la inexistencia absoluta de elementos que interfieran en el tránsito de los peatones. Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme y el paso aparezca adecuadamente expedito como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que, socialmente, es requerible. Es precisamente cuando sea necesario un nivel de atención superior cuando surgirá, en su caso, la relación de causalidad, siempre que no se rompa dicho nexo por hecho de tercero o de la propia víctima”*.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no apreciarse que exista daño imputable al servicio público 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 23 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 297/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid