

Dictamen nº: **155/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **21.03.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 21 de marzo 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 procedimiento promovido por Dña., (en adelante “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por el fallecimiento de su madre como consecuencia de una caída en la calle Villamil, de Madrid, que atribuye al mal estado de la acera.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por medio de escrito presentado el 28 de abril de 2022, la reclamante presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial por el fallecimiento de su madre, que atribuye a las complicaciones de las lesiones sufridas tras una caída en la calle Villamil, a la altura del número 18, de Madrid, al tropezar con una baldosa suelta.

La reclamación precisa que el 22 de febrero de 2022, su madre iba caminando por la calle Villamil cuando tropezó con una baldosa que estaba suelta, cayendo al suelo y sufriendo la rotura de una ceja, fractura

del brazo y un fuerte golpe en la cabeza. A lugar acudieron el SAMUR y la Policía Municipal, siendo trasladada a Hospital Universitario La Paz, donde les comunicaron que tendría que ser operada. Añade que les citaron para llevar a cabo la intervención el día 28 de ese mes, pero, al ingresar el día anterior, falleció como consecuencia de un tromboembolismo pulmonar.

El escrito se acompaña de informes médicos, certificado de defunción, fotos y libro de familia.

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 declaración de herederos de la finada y manifestación de aquellos que quieran ser parte en la reclamación; documentación de aceptación de la herencia; poder notarial, en caso de obrar a través de representante; una descripción de los hechos; hora en que sucedieron los hechos; en relación con los daños personas de la finada: informe de Urgencias del centro donde hubiere sido atendida; informes médicos acreditativos de los tratamientos realizados y 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 y, finalmente, indicación de que por estos mismos hechos no se siguen otras reclamaciones.

El citado requerimiento fue cumplimentado por la reclamante acompañando informe médico pericial, escritura de aceptación de herencia e informe de valoración del daño, que lo cuantifica en 27.864,06 euros para cada uno de los dos hijos de la finada, la interesada y un hermano.

La reclamante ha aportado el informe del SAMUR y de la Policía Municipal y el instructor del procedimiento ha solicitado informe al departamento responsable del mantenimiento de infraestructuras viarias.

La Policía Municipal contestó a la petición emitiendo informe fechado el 14 de abril de 2022 en el que refieren que acudió al lugar de los hechos un indicativo, encontrando al SAMUR atendiendo a una persona que, al parecer se había tropezado, apreciando una baldosa desprendida, que se procede a señalar.

El SAMUR remitió el informe de la asistencia prestada a la madre de la reclamante, señalando que se refiere caída casual en la acera.

El Departamento de Vías Públicas emitió informe, indicando la empresa responsable del mantenimiento, y precisando que el desperfecto era visible y evitable, habiendo sido reparado.

La aseguradora municipal hace valoración del daño en la cantidad total de 56.276,64 euros.

Conferido trámite de audiencia a la interesada, presentó escrito de alegaciones fechado el 28 de mayo de 2023 ratificándose en su reclamación inicial. También se dio audiencia a la empresa contratista, que alegó su falta de responsabilidad.

Finalmente, el 22 de enero de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria por el órgano instructor.

TERCERO.- El día 13 de febrero 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 93/24 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 21 de marzo 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 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, 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 hija y heredera de la fallecida sufriendo un evidente daño moral que no precisa de acreditación. En el libro de familia y escritura de aceptación de la herencia consta otro hijo de la fallecida, pero que no suscribió la reclamación ni ha otorgado representación a su hermana reclamante.

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, como administración responsable del mantenimiento de la acera a cuyo estado se atribuye la caída.

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 22 de febrero de 2022, falleciendo la persona que lo sufrió el 27 del mismo mes, por lo que la reclamación presentada el 28 de abril de ese año está indudablemente presentada en plazo.

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 y a la empresa contratada para el mantenimiento de la vía, que presentaron 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 su madre fue diagnosticada y tratada de contusiones y fractura de húmero derecho. Y, según informe médico que se aporta, cabe establecer un nexo causal entre el tromboembolismo que determinó el fallecimiento y esas lesiones que sufrió por la caída cinco días antes.

Por tanto, el fallecimiento genera un evidente daño moral en los familiares directos que, en el caso de los hijos, no precisa de acreditación alguna.

Apreciado el nexo causal entre el fallecimiento y las lesiones derivadas de la caída, es preciso determinar si la misma se produjo efectivamente por un mal estado de la acera como se sostiene por la reclamante.

En relación con los 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).

El informe policial tampoco prueba la causa de la caída en tanto los agentes intervinientes no la presenciaron ni consta que realizaran comprobación alguna, más allá de referir que existe una baldosa levantada.

También las fotos aportadas muestran una pequeña baldosa suelta, pero esa muestra de un ligero desperfecto en la acera no prueba 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).

Ni la hija reclamante ni los policías refieren la existencia de testigo ocular de los hechos que permita contrastar la versión dada por aquella, quién se limita a afirmar que el accidente fue por la baldosa suelta, sin concreción alguna y sin precisar si ella presenció los hechos o su afirmación es una mera suposición.

No puede desconocerse que una caída y más en una persona mayor, puede estar motivada por múltiples causas, generalmente por traspiés casuales con independencia de la mayor o menor uniformidad del suelo.

Así, 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, debe valorarse si las deficiencias que causaron la caída eran de entidad suficiente para que concurra la antijuridicidad del daño, ya 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 el caso que nos ocupa, el desperfecto era de muy escasa entidad, apreciándose en la foto solo una baldosa de muy pequeñas dimensiones algo desprendida y, si bien la madre de la reclamante era una persona de avanzada edad a la que no es exigible la misma diligencia que a quien está en plenitud de sus facultades físicas, no consta en los antecedentes de los informes médicos que tuviera ninguna discapacidad motora o visual que le impidiera caminar de manera autónoma por una vía pública en la que siempre pueden aparecer irregularidades en el firme.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no acreditarse la necesaria relación de causalidad ni concurrir la antijuridicidad del daño.

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 21 de marzo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 155/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid