

Dictamen nº: **118/24**
Consulta: **Alcalde de Parla**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **07.03.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 7 de marzo de 2024, sobre la consulta formulada por el alcalde de Parla 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 de responsabilidad patrimonial promovido por Dña., por los daños derivados de la caída sufrida en la calle Reyes Católicos, de Parla, que atribuye al mal estado del pavimento.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 8 de abril de 2022, la persona citada en el encabezamiento presenta en el registro del Ayuntamiento de Parla una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que manifiesta que, el día 4 de febrero de 2022 había sufrido una caída en la calle Reyes Católicos, n.º 13, al pisar un agujero cuando subía al coche.

Refiere que como consecuencia de la caída sufrió dos roturas parciales de ligamento y un edema óseo con una recuperación estimada de 6 meses. Según la reclamación, es autónomo y desde la fecha del accidente no percibe ingresos al encontrarse de baja.

Inicialmente no cuantifica la indemnización solicitada y previo requerimiento de la Administración cuantifica el daño en 26.268,17 euros.

Adjunta a la reclamación: diversa documentación médica, partes médicos de incapacidad temporal y DNI.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación anterior se inicia un expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Consta en el expediente que por oficio de 21 de abril de 2022 se requirió a la reclamante para que concretase la hora a la que sucedió el accidente, especificara el desperfecto y si hubo intervención policial, de protección civil y/o sanitaria, detallara la cuantía indemnizatoria aportando los justificantes oportunos y solicitara los medios de prueba y, por último, se pidió que aportase una declaración en la que manifestase no haber sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación.

El 28 de abril de 2022, la reclamante contestó al requerimiento indicando que el accidente ocurrió a las 15:20 horas, declara no haber sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación y acompaña fotografías del supuesto lugar del accidente, factura por resonancia magnética, factura de consulta de Traumatología, parte médico de confirmación de incapacidad temporal y DNI.

Consta en el expediente un informe técnico de 25 de mayo de 2022 en el que se indica que realizada visita a la zona se localiza el lugar del presunto accidente y se trata de un desperfecto de unos 2 cm de profundidad máxima en el centro y de dimensiones en planta de 20 cm por 25 cm, pegado al bordillo de la acera y se pasa parte para su reparación.

Según el informe, el desperfecto se encuentra en el viario público y por tanto pertenece a la conservación municipal y que en virtud del contrato denominado “Servicio integral de conservación, mantenimiento, reposición y reparación de bienes de dominio público de uso público-viario público y señalética en el municipio de Parla” (Expte. 16/18), la empresa adjudicataria es LICUAS, S.A. tiene la obligación de mantenimiento y policía de la vía pública y es responsable de los daños a terceros por incumplimiento de dicha obligación.

Se ha incorporado al expediente el pliego de prescripciones técnicas del contrato suscrito el 17 de julio de 2019.

Por Decreto de 27 de mayo de 2022, se acordó iniciar expediente de responsabilidad patrimonial, la apertura de un periodo de prueba y se confirió trámite de audiencia a la reclamante, a la empresa LICUAS, S.A. y a la compañía aseguradora municipal.

El 15 de junio de 2022, la reclamante incorpora al expediente un nuevo parte médico de confirmación de incapacidad temporal.

Por Decreto de 17 de noviembre de 2022, se requirió a la reclamante para que cuantificara la indemnización solicitada.

Mediante escrito presentado el 18 de noviembre de 2022, la empresa contratista solicita diversa documentación.

El 25 de noviembre de 2022, la reclamante presenta un escrito para indicar que no puede concretar la cuantía indemnizatoria por continuar de baja y acompaña citas médicas, documentación médica y partes médicos de confirmación de incapacidad temporal.

Con idéntica fecha la empresa contratista formuló alegaciones en las que cuestiona el accidente a la vista de la documentación médica obrante en el expediente según la cual el 28 de enero de 2022 la reclamante ya

tenía un esguince en el tobillo, niega que se haya acreditado la relación de causalidad toda vez que no hubo intervención policial ni fue asistida por testigos.

El 6 de junio de 2023, la reclamante aporta las fotografías previamente incorporadas al expediente, un informe médico pericial de valoración del daño personal, un escrito firmado por un abogado que dice actuar en nombre y representación de la reclamante en el que se cuantifica el daño en 26.268,17 euros.

Otorgada audiencia a los interesados, el 6 de septiembre de 2023 la empresa contratista presenta un escrito reiterándose en las alegaciones previamente efectuadas.

La interesada, el 18 de septiembre de 2023 alega que sigue sufriendo diversas patologías, que se mantenga abierto el expediente hasta que se identifiquen la totalidad de las lesiones aparecidas con posterioridad al informe médico pericial que incorporó al expediente y acompaña documentación médica.

Finalmente, con fecha 13 de febrero de 2024, la instructora formuló propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad.

TERCERO.- El alcalde de Parla, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 15 de febrero de 2024.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el n.º 95/24, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y

aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 7 de marzo 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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Parla, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, 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 LPAC.

En cuanto a la legitimación activa la ostenta la reclamante, 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), al haber resultado supuestamente perjudicada por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Parla en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias *ex* artículo 25.2 de Ley 7/1985, de 2 de abril, de la Ley Reguladora de las

Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el citado ayuntamiento.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 67.1 de la LPAC).

En este caso la reclamante refiere que el accidente se produjo el 4 de febrero de 2022 por lo que cabe considerar que la reclamación presentada el 8 de abril de 2022 se ha formulado en plazo legal, con independencia de la fecha de la curación o de la estabilización de las secuelas.

En cuanto al procedimiento, se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LPAC. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar informe del servicio técnico municipal al que se imputa el daño. Instruido el procedimiento, se ha conferido el oportuno trámite de audiencia a los interesados y se ha formulado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

TERCERA.- Como es sabido, 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.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere:

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, alterando, el nexo causal. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”*.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”*.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración.

Así, la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), considera 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 al resultar 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”*.

La existencia de un daño puede considerarse acreditada, toda vez que en un informe médico de Urgencias del hospital se indica que el día 5 de febrero de 2022 la interesada acudió a Urgencias y fue diagnosticada de dolor en tobillo derecho (folio 20), si bien a la vista del parte médico de confirmación de incapacidad temporal obrante en el folio 13, la interesada desde el día 28 de enero de 2022, se encontraba de baja por diagnóstico de esguince de tobillo.

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 la existencia del accidente y que los daños sufridos son consecuencia 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 causas de exoneración, como puedan 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.

La reclamante ha alegado que el accidente sobrevino al tropezar con un agujero existente en la calzada y para acreditar la existencia de la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica, fotografías del supuesto lugar del accidente y un informe de valoración del daño corporal.

Durante la instrucción del procedimiento se ha incorporado el informe de un técnico municipal.

Por lo que se refiere a los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio; 510/19, de 28 de noviembre y 68/20, de 20 de febrero) que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no sirven para probar que se cayera en el lugar alegado, ni las circunstancias en que se produjo la caída ni prueban la relación de causalidad entre el daño 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 la paciente en el informe como 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).

En el mismo sentido, el informe médico pericial aportado, que sólo sirve para determinar la valoración de los eventuales daños físicos ocasionados por el accidente, pero no acredita la mecánica del accidente porque el perito no fue testigo de los hechos.

Tampoco las fotografías aportadas sirven para acreditar el 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 no prueban que el accidente estuviera motivado por el estado de la vía, ni la mecánica del accidente.

En todo caso, si bien el informe de los servicios técnicos municipales permitiría tener por acreditada la existencia de un desperfecto en la calzada, ello por sí mismo no permite tener por acreditada la relación de causalidad, esto es, la mecánica o forma de ocurrir la caída alegada o que la misma se produjo precisamente por la causa invocada por la interesada.

Así pues, la prueba practicada resulta poco concluyente, lo que impide 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 esa misma sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

En todo caso, no concurriría la antijuridicidad del daño puesto que no puede desconocerse que el lugar donde tuvo lugar el accidente es una calzada destinada a la circulación de vehículos, donde los estándares de seguridad no pueden ser los mismos que en las aceras donde se produce la circulación de los peatones.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público 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 7 de marzo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 118/24

Sr. Alcalde de Parla

Pza. de la Constitución, 1 – 28982 Parla