

Dictamen nº: **17/21**
Consulta: **Alcalde de Boadilla del Monte**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **19.01.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de enero de 2021, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Boadilla del Monte, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. (en adelante, “*el reclamante*”) sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de un siniestro sufrido en el garaje de las dependencias del Ayuntamiento de Boadilla del Monte, durante su jornada de trabajo como policía local.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 10 de enero de 2020, la persona antes citada, presentó en el registro del Ayuntamiento de Boadilla del Monte, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del accidente ocurrido el día 19 de junio de 2017 en la segunda planta del garaje del edificio municipal, al intentar abrir una puerta antifuego, cuando se encontraba en su horario laboral como policía de dicho Ayuntamiento (folios 1 a 126 del expediente administrativo).

Según refiere, ese día a las 16 horas, en su segunda hora de la jornada laboral, al intentar acceder desde el propio edificio al aparcamiento del sótano -2 *“a recoger una carpeta de notificaciones judiciales, se encontró atascada la puerta e hizo un sobreesfuerzo para abrirla y sintió un fuerte pinchazo en su mano derecha”*. Como consecuencia de esto, al día siguiente le dieron en su mutua de trabajo, la baja médica por accidente de trabajo *“leve”*.

Refiere que el Ayuntamiento emitió un informe el 23 de junio de 2017 en el que se indicaba que *“cuando intentó abrir la puerta del aparcamiento, esta se encontraba encajada. La deficiencia afectó al funcionario en la medida en que los esfuerzos para abrirla le ocasionaron las lesiones, pero el riesgo afectaba igualmente a todas las personas que acceden al aparcamiento del sótano -2”*.

Señala que el inspector de Trabajo y Seguridad Social visitó las dependencias municipales el 3 de abril de 2018, y en su acta figura que *“se comprobó, que la puerta se atascaba, especialmente para rozar (sic) en el suelo, de modo que para abrirla era necesario empujarla con bastante fuerza. En consecuencia se requirió al ayuntamiento el mismo día para que de inmediato las reparara y presentara en esta inspección la documentación acreditativa de haberlo realizado”*. Y que esto supuso que por la Dirección Provincial de la Seguridad Social en resolución de 2 de julio de 2019, se declarara la existencia de responsabilidad del Ayuntamiento por falta de medidas de seguridad en el trabajo.

El interesado indica que a consecuencia de ello, le diagnosticaron una lesión de nervio cubital teniendo que ser sometido a una intervención quirúrgica en el mes de octubre de 2017.

Finaliza diciendo que la reclamación *“se presenta en plazo”* y que se da la existencia de un *“nexo causal entre las lesiones sufridas y el*

mal estado que presentaba la tapadera de alcantarilla al estar desnivelada en relación con el asfalto” (sic).

Cuantifica el importe de la indemnización solicitada en 58.626,41 euros, calculado de conformidad con la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, según un informe pericial de fecha 23 de noviembre de 2019, que acompaña a su reclamación. En el mismo se refiere todo el historial médico, así como las bajas y altas laborales. La valoración es:

“Valoración de las secuelas:

Perjuicio fisiológico. Capítulo 1. Sistema nervioso. Secuelas motoras y sensitivomotoras de origen periférico. Miembro superior.

Código 01099. Nervio Cubital, lesiones incompletas a nivel de muñeca (por similitud). Baremo de 2 a 9. Estimación ponderada, 8 p.

Código 01088. Nervio Mediano, Lesión incompleta a nivel de muñeca. Baremo de 5 a 10. Estimación, 6 p.

Psiquiatría y Psicología Clínica. Trastorno Depresivo.

Código 01163. Grado Moderado. Baremo de 11 a 15. Estimación 11 p.

Perjuicio personal particular grave, 1 día ingresado del 10 al 11 de octubre de 2017.

Intervenciones. Neurolisis el 10 de octubre de 2017. Grupo 111, 802 €. (Clasificación terminológica y codificación de actos y técnicas médicas).

Artículo 107 y Artículo 108, Perjuicio moral por pérdida de calidad de vida ocasionada por las secuelas, y grados de perjuicio moral por pérdida de calidad de vida.

Perjuicio grado leve, limitación o pérdida parcial de la actividad laboral o profesional que se venía ejerciendo.

Tabla 2 B, perjuicio personal particular.

3, perjuicio moral por pérdida de calidad de vida ocasionada por las secuelas. Grado leve, de 1.500 € a 15,000 €.

Perjuicio estético. Leve, 4 p.

Indemnización por lesiones temporales.

Perjuicio personal particular moderado del 19 de junio de 2.017 día del accidente hasta que inicia rehabilitación el 27 de octubre de 2017.

Perjuicio personal particular básico, desde 28 de octubre de 2.017 al 19 de enero de 2019, último día de consulta en la Mutua Laboral”.

El informe pericial concluye:

“Una vez finalizado el proceso de curación y de estabilización lesional de su enfermedad traumática que se juzga el 29 de julio de 2019, día de última consulta en la Mutua FREMAP considerándose como alta médica, permanecen deficiencias físicas y funcionales derivadas de las lesiones traumáticas sufridas en el accidente laboral del 19 de junio de 2017, que han dejado alteración somática y funcional de nervio cubital y mediano de la mano derecha. Se puede considerar haber llegado al límite de sus

posibilidades terapéuticas, valorando sus secuelas como definitivas.

Se encuentra nexo de causalidad entre el accidente de referencia, las lesiones traumáticas sufridas y su consecuencia, las secuelas antes mencionadas, cumpliéndose criterios de exclusión, intensidad, cronológico, morfológico y evolutivo, que confirma la circunstancia traumática de causa-efecto”.

Acompaña además a su escrito, diversos informes médicos, partes de alta y baja de la mutua laboral FREMAP, documentación administrativa de la Seguridad Social y del Ayuntamiento de Boadilla.

SEGUNDO. Con carácter previo a la fecha de instrucción del procedimiento de responsabilidad patrimonial, son de destacar los siguientes aspectos:

-Con fecha 23 de junio de 2017, se emite informe de investigación por el Departamento de Personal del Ayuntamiento de Boadilla sobre el accidente (folios 160 a 162). Dicho informe se redacta en base a las declaraciones realizadas por el trabajador y a la inspección ocular del lugar: *“El trabajador quiere acceder al garaje donde se encuentra el vehículo a través de la puerta de acceso al mismo. Al intentar abrir la puerta, esta se encuentra encajada y no se puede abrir”.* Se define como circunstancia del accidente: *“encontrarse encajada la puerta de acceso al garaje”* y como consideraciones sobre las causas: *“deficiente mantenimiento de las puertas”.*

El informe concluye que se deberán llevar a cabo las siguientes medidas: *“realizar las reparaciones necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de las puertas contra incendios y eliminar objetos que puedan obstaculizar las zonas de paso”.*

-Así mismo, hay un acta levantada por el inspector de Trabajo y Seguridad Social el 3 de abril de 2018 que dio lugar al correspondiente procedimiento que finaliza con la resolución de la Dirección Provincial de la Seguridad Social de 2 de julio de 2019, por la que se declara la responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, en el caso del accidente sufrido el 19 de junio de 2017 por D. procediendo un recargo de un 30% en las prestaciones de la Seguridad Social derivadas del accidente de trabajo, a cargo del Ayuntamiento de Boadilla del Monte y las prestaciones que pudieran reconocerse en el futuro.

-Por último y según se deduce del expediente, el 3 de junio de 2019 el Ayuntamiento recibe la comunicación del reconocimiento al Sr. de una indemnización por las lesiones permanentes no invalidantes causadas por el accidente de trabajo, declarando responsable de la prestación económica a Fremap.

TERCERO.- Una vez 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).

Por decreto de fecha 20 de febrero de 2020 se inicia el procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuyos aspectos más significativos en relación con el objeto del dictamen, son los siguientes:

1.-Se recaba informe del Área de Obras, Rehabilitación, Mantenimiento y Patrimonio que con fecha 22 de septiembre de 2020, indica que el contrato de mantenimiento de las puertas de emergencia de la sede administrativa del Ayuntamiento de Boadilla, está adjudicado a Elecnor, S.A. Que esta empresa es la encargada de la comprobación trimestral del funcionamiento de todas las puertas resistentes al fuego y sus mecanismos. Señala que *“además del*

mantenimiento preventivo, la empresa está obligada a mantener un servicio de averías de 24 horas los 365 días del año, donde se puedan recibir avisos de las averías. El tiempo de respuesta de estos avisos, se determina en función de la importancia: los urgentes se atienden en un máximo de 2 horas y los normales en un plazo de 48 horas. (...) Con anterioridad a la fecha del 19 de junio de 2017 no consta ningún aviso relativo al mal funcionamiento de dicha puerta” e indica que ese día, tampoco consta recibida incidencia respecto de la puerta en cuestión.

2.- Solicitado informe al jefe de la Policía Local, este se emite el 15 de julio de 2020 (folios 149 y 150) y señala:

“Que vista la aplicación informática de gestión policial EUROCCOP, donde constan las novedades de ese día, no consta anotación alguna sobre la lesión sufrida por el agente de policía referido. Ese día formaba patrulla junto con el agente 120 de esta policía y no tenía cometido asignado alguno que le hiciera tener que estar en el interior de dependencias. Por lo que el hecho de acceder a las mismas tendría que ver con interés particular alguno del agente, no relativo al servicio y ajeno a los cometidos asignados en su orden de servicio.

Preguntado el oficial 125, jefe del turno esa tarde, no le consta que el agente refiriera lesión alguna ese día, ni le consta que accediera a dependencias a la hora indicada, ya que su labor encomendada debía ser prestada en la vía pública desde las 15:00 hasta las 23:00 horas. Con el único descanso de media hora, que suele ser entre las 20:00 y las 21:00 horas. Por lo que cualquier acceso a las dependencias sería contraviniendo la orden de servicio recibida por parte de Jefatura. Tampoco existe constancia alguna de que el resto de agentes hicieran queja alguna sobre el mecanismo de la puerta del garaje.

Vistas las anotaciones de la aplicación EUROCOP, el día siguiente, 20 de junio, a las 21:54 horas es cuando el agente anota que se desplaza a la mutua Fremap, por molestias en la mano. Habiendo prestado servicio ambos días con normalidad y no existiendo anotación alguna más del resto de agentes de servicio en los tres turnos de trabajo (mañana, tarde y noche) siendo un total de veinticuatro agentes”.

3.- Consta también el informe de 22 de julio de 2020 del jefe del Servicio de Personal del Ayuntamiento de Boadilla (folios 151 y ss) que versa sobre las diversas situaciones de incapacidad laboral del trabajador tanto las emitidas por la mutua FREMAP, como por el médico de Atención Primaria por enfermedad común, así como los puestos de trabajo asignados a dicho policía. De dicho informe destacamos:

-El accidente tuvo lugar el día 19 de junio de 2017, y el reclamante permaneció de baja desde el día 20 al 26 de junio de 2017, incorporándose al trabajo al día siguiente.

-El día 3 de septiembre de 2017 se inicia un nuevo periodo de baja laboral, durante el cual, el 15 de septiembre se le diagnostica ganglión quístico que comprime canal de Guyon en la mano derecha; por lo que el reclamante es intervenido quirúrgicamente de la lesión motivada por el accidente el 10 de octubre, siendo dado de alta hospitalaria el 11 de octubre de 2017.

- En el informe médico emitido el 26 de abril de 2018, por la mutua FREMAP figura que la rehabilitación se inició el 27 de octubre de 2017 y el 12 de abril de 2018 se suspendió, con indicación de seguir los ejercicios en su casa. Consta el alta en el Servicio de Rehabilitación el día 26 de abril de 2018.

- Las consultas al psicólogo se iniciaron el 13 de febrero de 2018 en Fremap.

- La atención en Psiquiatría es a partir del 9 de abril de 2018 y se le diagnostica trastorno adaptativo *“por problemas de ansiedad”* realizando tratamiento farmacológico hasta la última consulta el día 29 de julio de 2019.

- En el informe de FREMAP de fecha 14 de enero de 2019, se describe la evolución de la enfermedad traumática del reclamante hasta esa fecha, así como los tratamientos empleados, habiendo mejorado su cuadro sintomático, *“pero persiste hipoestesia en territorio del cubital con atrofia de la mano que, aunque ha recuperado fuerza, todavía tiene pérdida de destreza para las actividades finas”*. *Habiendo pasado 18 meses de la lesión, no se prevén grandes cambios en cuanto a la recuperación total del nervio. Situación estable con hipoestesia del nervio cubital y falta de fuerza de la musculatura dependiente del mismo”*.

- La última consulta en Fremap es el día 29 de julio de 2019, que se considera el alta médica del trabajador.

Sin embargo, el reclamante fue dado de baja laboral después, por contingencia común por su Médico de Atención Primaria, hasta su alta el día 17 de septiembre de 2019. El interesado remite al Ayuntamiento, un documento de alta por curación/mejoría que le permite realizar el trabajo habitual, el 17 de septiembre el 2019, por lo que se incorpora a su puesto de trabajo al día siguiente.

- En fecha 10 de octubre de 2019 se emite informe realizado tras el examen específico realizado por especialista en Medicina del Trabajo en Vigilancia de la Salud, en cuyas observaciones laborales se califica

al paciente como apto con restricciones: evitar tareas de calle y cambiar a tareas solo de oficina en turno diurno.

- Finalmente, consta que el reclamante se encuentra desde el 7 de febrero de 2020 en situación de incapacidad temporal por accidente no laboral.

4.- Está incorporado al expediente el escrito de la aseguradora Mapfre (folios 328 y ss) en el que se manifiesta que no aprecia prueba suficiente de que la causa de la lesión del reclamante sea el estado de la puerta del garaje y que, en consecuencia, no puede imputarse responsabilidad al Ayuntamiento.

No obstante lo anterior, la aseguradora *“en previsión de un posible procedimiento judicial por estos hechos, ha procedido a analizar la documentación médica y a efectuar una valoración del daño sufrido:*

A) SANIDAD: 61 DIAS. 11.520,78 € en total:

- 1 día intervención quirúrgica = 75,18 €

- Importe por intervención quirúrgica: 750 €

- 60 días de perjuicio moderado x 52,26 € = 3.135,60 €

- 252 días de perjuicio básico x 30 € = 7.560 €

B) SECUELAS:

- La hipoestesia del territorio del nervio cubital y pérdida de destreza para las actividades finas: 4 PUNTOS.

- Trastorno adaptativo: 4 PUNTOS.

- *Perjuicio estético derivado de la intervención quirúrgica (cicatriz palmar): 3 PUNTOS.*

TOTAL: 11 PUNTOS (EDAD 35 AÑOS) = 10.904,12 €

C) PERJUICIO MORAL LEVE POR PÉRDIDA DE CALIDAD DE VIDA DERIVADA DE SECUELAS= 10.000 €”

El informe de valoración concluye *“en consecuencia, si se apreciara responsabilidad del Ayuntamiento, la indemnización procedente ascendería a la cantidad de 32.424,90 €”.*

5.- Incorporados todos estos informes, tiene lugar el trámite de audiencia, con la empresa ELECNOR, S.A. responsable del mantenimiento de las puertas del edificio municipal, que el 15 de octubre de 2020, presenta escrito en el que alega que no se cumplen los requisitos legales exigidos para la existencia de responsabilidad patrimonial, pues en el expediente administrativo no consta acreditado que el daño o lesión sufridos sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

Notificado el trámite de audiencia al reclamante el 28 de septiembre de 2020 (folio 318) no consta presentado escrito de alegaciones.

Finalmente, el día 29 de octubre de 2020, por la tercera Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Boadilla, se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no haberse acreditado los hechos que dan lugar a la reclamación, ni concurrir la existencia de la responsabilidad patrimonial pretendida.

CUARTO. El día 17 de noviembre de 2020 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 538/20, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión referida en el encabezamiento de este dictamen.

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 quince mil 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 se contiene en la LPAC, si bien su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

El reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente producido en la puerta de acceso al segundo sótano del edificio municipal.

En este caso, se da la particularidad de que el interesado es un empleado público de la Administración frente a la que dirige su reclamación, lo que no impide que pueda ejercitar una reclamación por daños y perjuicios. De esta forma, la expresión “*los particulares*” como potenciales titulares del derecho a reclamar contenida en los artículos 106.2 de la Constitución Española y 32 de la LRJSP, ha de ser interpretada en un sentido extensivo, incluyendo a quienes, en virtud de una situación especial de sujeción, sufren un daño extracontractual en el marco de su prestación de servicios profesionales.

Así mismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Boadilla del Monte, en cuanto que el reclamante es policía local de dicho Ayuntamiento, que además es titular del edificio municipal de sede administrativa donde ocurrieron los hechos. Es de aplicación el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece el deber de las entidades locales de responder directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos, cuando sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa.

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 producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de que se manifieste su efecto lesivo.

En el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. Por lo que en nuestro caso, a la hora de determinar el *dies a quo* para el cómputo del plazo de un año del

derecho a reclamar, ha de tenerse en cuenta no solo la lesión producida en su mano derecha, sino con posterioridad, las secuelas derivadas de aquella, incluidos los daños psicológicos y psiquiátricos, de los que fue tratado en la mutua Fremap.

La fecha de estabilización de las lesiones con la determinación del alcance de las secuelas viene dada por el informe de FREMAP de fecha 14 de enero de 2019, por cuanto que señala *“habiendo pasado 18 meses de la lesión, no se prevén grandes cambios en cuanto a la recuperación total del nervio”*. Esta sería la fecha de estabilización de las secuelas, por lo que la reclamación presentada el 10 de enero de 2020, se habría formulado 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. Así, se han solicitado los informes preceptivos previstos en el artículo 81 de la LPAC, es decir, del jefe de Servicio de Policía Local del Ayuntamiento de Boadilla y del Departamento encargado del Mantenimiento de las instalaciones del edificio municipal.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes, se ha dado audiencia al reclamante y al resto de los interesados en el procedimiento, conforme al artículo 82 de la LPAC habiendo formulado alegaciones la empresa contratista encargada del mantenimiento de las puertas del edificio municipal.

Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución conforme al artículo 91.1 de la LPAC desestimatoria de la reclamación.

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 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.

Del expediente administrativo resulta acreditado que el reclamante, policía municipal de Boadilla, fue atendido el día 20 de junio de 2017 en el centro asistencial de su mutua de accidentes de trabajo como consecuencia de un accidente que dijo haber ocurrido el día anterior en el garaje de las dependencias municipales. De los informes médicos aportados ha quedado plenamente probada la existencia de daños físicos en la mano (primero una contusión y después, una lesión en el nervio) que motivaron una intervención quirúrgica y el posterior tratamiento de rehabilitación; así como de daños de carácter psicológico de los que tratado en la mutua Fremap.

Así las cosas, los daños cuyo resarcimiento pretende el reclamante presentan la particularidad de haberse producido dentro del ámbito de la prestación de servicios de un empleado público. En materia de reclamaciones de responsabilidad formuladas por empleados públicos a raíz de accidentes sufridos en el ejercicio sus funciones, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado en sus dictámenes 304/16, de 14 de julio, 322/19, de 14 de agosto, 217/20, de 16 de junio y 509/20 de 10 de noviembre, de acuerdo con la jurisprudencia sobre la materia que:

a) que la afirmación de la responsabilidad administrativa solo procede si el daño padecido por el trabajador no se ha visto completamente satisfecho por medio de otros mecanismos como son los seguros sociales, correspondiendo al trabajador la prueba de esa insuficiencia.

b) que es necesario distinguir entre los riesgos derivados de lo que sería un funcionamiento normal de los servicios públicos que el empleado público ha de asumir como inherentes a su relación estatutaria sin perjuicio de los mecanismos reparadores de su régimen de seguridad social, y los derivados de un funcionamiento anormal que generan indemnización, salvo que sean debidos a la conducta del funcionario.

En nuestro Dictamen 304/16, de 14 de julio, analizamos esta cuestión en los siguientes términos:

“La jurisprudencia viene indicando que, en estos casos, solo procede la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración si las prestaciones derivadas de la cobertura del accidente de trabajo por la Seguridad Social no cubren el total del daño producido, lo cual en principio correspondería probar al trabajador reclamante.

Además de lo anterior, la jurisprudencia viene distinguiendo en estos casos según se trate de un funcionamiento normal o anormal del servicio.

En el primer caso se entiende que el funcionario asume, como propios de su relación estatutaria, los riesgos inherentes a la misma por lo que dichos daños no tienen la condición de antijurídicos sin perjuicio, claro está, de los mecanismos de reparación establecidos en la legislación sobre seguridad social.

En los casos de funcionamiento anormal se distingue si el daño tuvo o no su causa en una actuación del propio funcionario. En el primer caso se entiende que tampoco el funcionario tiene derecho a ser indemnizado como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo

de 18 de marzo de 2009 (recurso 10565/2004) al producirse una ruptura del nexo causal”.

En este caso, consta en el expediente que el reclamante estuvo de baja por contingencias profesionales, y por resolución de la Dirección Provincial de la Seguridad Social de 2 de julio de 2019, se declara la responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, procediendo un recargo de un 30% en las prestaciones de la Seguridad Social derivadas del accidente de trabajo, a cargo del Ayuntamiento de Boadilla del Monte y las prestaciones que pudieran reconocerse en el futuro.

Y según se deduce del expediente se ha reconocido al reclamante una indemnización por las lesiones permanentes no invalidantes causadas por el accidente de trabajo, declarando responsable de la prestación económica a FREMAP.

En consecuencia, el interesado ha recibido una indemnización cuya cuantía exacta se ignora. Pero no se ha determinado si las prestaciones derivadas de esa situación han reparado o no la totalidad del daño producido, cuestión que habría que valorar si, conforme a la doctrina expuesta, se estimase la reclamación de responsabilidad patrimonial, ya que no puede producirse una duplicidad indemnizatoria que suponga un enriquecimiento injusto del reclamante, cuestión esta que analizaremos con posterioridad.

QUINTA.- Reconocida la existencia del daño procede analizar si concurren los demás presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal.

Esta Comisión viene destacando que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad

patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, ha de probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, lo que supone que le corresponde probar que la mecánica del accidente fue como relata, y que los daños sufridos derivan del mal estado de la puerta del garaje.

i) Así, respecto de la prueba de los hechos acaecidos en el garaje de las dependencias municipales el 19 de junio de 2017, señalaremos en primer lugar, que no los presencié ningún testigo; en segundo lugar, que por el propio reclamante no se informó a su superior o a la persona competente del Ayuntamiento, del citado accidente para levantar el parte de incidencia correspondiente, ni tampoco a sus compañeros, antes bien, el policía continuó trabajando esa jornada y también la del día siguiente hasta que a las 21:54 horas del 20 de junio, se ausentó del trabajo para ir a la mutua Fremap.

Además, tanto por el Departamento de Mantenimiento de las instalaciones municipales como por la empresa encargada, se informa que no consta dada incidencia alguna relativa a las puertas del garaje ese día y tampoco con anterioridad.

En cuanto a los informes médicos aportados, no sirven para acreditar la relación de causalidad porque los facultativos que atendieron a la reclamante al día siguiente no presenciaron el percance, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por el interesado sobre la forma en que tuvo lugar el siniestro, tal y como viene declarando esta Comisión Jurídica Asesora en múltiples dictámenes.

Ahora bien, en el supuesto que nos ocupa hay otro material probatorio de gran importancia como es el informe del inspector de

Trabajo y de la Seguridad Social de fecha 3 de abril de 2018, que si bien es cierto que se levantó diez meses después del accidente y en base a las manifestaciones del propio interesado, no lo es menos que ha dado lugar a la instrucción de un procedimiento administrativo en el que fue parte el Ayuntamiento, y en cuya resolución final de 2 de julio de 2019 -folios 18 a 20- la Dirección Provincial de la Seguridad Social (la cual no consta impugnada en los Tribunales por el Ayuntamiento) ha establecido la responsabilidad del Ayuntamiento por el incumplimiento de la normativa laboral que dio lugar al accidente. Así, el fundamento de derecho tercero de dicha resolución administrativa señala: *“De las actuaciones practicadas se deduce la relación de causa-efecto existente entre la omisión de las medidas de seguridad, con infracción de los preceptos que se mencionan en los hechos de esta resolución, y el accidente de trabajo acaecido”*.

En adición a ello, consta un informe emitido el 23 de junio de 2017 por el Departamento de Personal del propio Ayuntamiento, que hemos transcrito con detalle en el antecedente de hecho segundo de este dictamen, en el que refiere expresamente como causa del accidente, el encontrarse la puerta en cuestión encajada. En este punto no podemos dejar de poner de manifiesto la falta de diligencia del Ayuntamiento y de la empresa encargada del mantenimiento, que pese a lo referido en dicho informe, no procedió a reparar esa puerta, y llegado el día de la inspección, diez meses después, la misma seguía encajada, tal y como se recoge en el acta del inspector.

En consecuencia, del informe referido emitido por el propio Ayuntamiento y de la resolución administrativa dictada por la Dirección Provincial de la Seguridad Social, hemos de tener por acreditada la mecánica del accidente y la relación causal entre el deficiente funcionamiento del servicio municipal (mantenimiento de las puertas de un edificio administrativo) y el daño producido al policía.

ii) Ahora bien, acreditado un daño y probados los hechos que lo motivaron, hemos de analizar si en relación con el nexo causal entre el daño sufrido y el estado de mantenimiento de las instalaciones municipales, hay algún elemento o circunstancia que pudiera exonerar o limitar la responsabilidad del Ayuntamiento.

Así, del informe del jefe de Policía Local, en el que se hace referencia tanto a las labores encomendadas ese día en su horario laboral, como a los datos de la aplicación informática EUROCOPE de detección de incidencias y avisos de la propia policía, resulta la existencia de una conducta inadecuada del perjudicado al señalar que el día 19 de junio de 2017, durante toda su jornada de trabajo (desde las 15 horas hasta las 23 horas) el reclamante tendría que haber estado patrullando por las calles del municipio y no en el edificio donde se encontraba:

“Ese día formaba patrulla junto con el agente 120 de esta policía y no tenía cometido asignado alguno que le hiciera tener que estar en el interior de dependencias. Por lo que el hecho de acceder a las mismas tendría que ver con interés particular alguno del agente, no relativo al servicio y ajeno a los cometidos asignados en su orden de servicio (...) Por lo que cualquier acceso a las dependencias sería contraviniendo la orden de servicio recibida por parte de Jefatura”.

Y añade que *“Caso de que hubiera olvidado algo en la emisora, era suficiente con acceder por la puerta de la calle de manera directa, no siendo necesario acudir al garaje una vez en la calle (...)”.*

Si bien es cierto que el reclamante no ha probado que tuviera que acceder al garaje por un motivo profesional, lugar en donde sucedió el accidente que origina la reclamación de responsabilidad patrimonial; no lo es menos, que el reclamante se encontraba en un edificio

municipal y en el lugar donde se encontraba su coche. Lo que aquí se dilucida es la reclamación de responsabilidad de un empleado público frente a su empleador por un funcionamiento anormal de las instalaciones en el edificio de su Policía Local. La conducta del policía al no encontrarse patrullando las calles que era lo que se le había encomendado ese día -en un cuerpo jerarquizado- si bien no es correcta, no puede entenderse como que rompa el nexo causal, ya que no se trata de una ilegalidad cuyas consecuencias deba soportar el agente, si bien ello ha de tenerse en cuenta a la hora de determinar una cuantía indemnizatoria por el daño sufrido.

Los casos en que la jurisprudencia viene considerando una ruptura del nexo causal son los debidos a dolo o imprudencia grave del perjudicado, como única o principal circunstancia. Así, el fundamento de derecho cuarto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2001, dictada en casación para unificación de doctrina (Rec. 4991/2000) establece *“Existe, por lo demás, una reiterada doctrina jurisprudencial –entre otras, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13, 29 y 12 de julio de 1999, 20 de junio y 2 de noviembre de 2000- que sostiene la exoneración de la 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 causa determinante del daño producido”*.

En el supuesto que nos ocupa, hay un mal funcionamiento del servicio municipal en cuanto al deficiente mantenimiento de una puerta del garaje municipal, en donde se deduce que los agentes pueden estacionar sus vehículos, y que esa deficiencia no es imputable al agente.

La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009 (recurso 10565/2004) señala:

“Como hemos expresado en sentencia de 23 de abril de 2008, cuando, como en este caso, la reclamación dirigida a la Administración, en reconocimiento de responsabilidad de la misma, se plantea por personal dependiente de ella y en razón de daños sufridos con ocasión de la prestación de servicio, la cuestión a resolver ha de partir de la normalidad o deficiencia en la prestación del servicio y de si, en este último supuesto, tal deficiencia es o no imputable al funcionario o servidor público.

Así lo hemos declarado en aquella sentencia de 23 de abril de 2.008, recogiendo pronunciamientos anteriores de 1 de febrero de 2.003 y 14 de octubre de 2.004. Como en esas sentencias decimos, en el supuesto de funcionamiento normal el servidor público asume voluntariamente un riesgo que, de acuerdo con la Ley, tiene el deber jurídico de soportar, por lo que el daño no sería antijurídico y la Administración no vendría obligada a indemnizarle por el concepto de responsabilidad patrimonial, sino con las prestaciones previstas expresamente en el ordenamiento jurídico aplicable a su relación estatutaria, siendo éste el criterio mantenido en la sentencia de esta Sala de 10 de abril de 2.000.

Sólo en el caso de funcionamiento anormal del servicio debe discernirse si la deficiencia o normalidad es consecuencia, exclusivamente, de la propia actuación del servidor o funcionario público, en cuyo caso su misma conducta sería la única causante del daño o perjuicio sufrido, con lo que faltaría el requisito del nexo causal, requerido por el apartado 1 del artículo 139 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, o si la deficiencia o anormalidad del servicio obedece a otros agentes, con o sin la concurrencia de la conducta del propio perjudicado.

En el presente caso, es evidente que el Tribunal de instancia afirma, como hecho acreditado, que el daño sufrido por el recurrente tiene su causa en una maniobra realizada por el mismo, por lo que, en realidad, falta el elemento causal determinante del nacimiento de responsabilidad de la Administración y el daño resultante ha de ser soportado por el causante de los hechos, sin que el reclamante tenga derecho a ser indemnizado en concepto de responsabilidad patrimonial más allá de las prestaciones previstas expresamente en el ordenamiento jurídico aplicable a su relación estatutaria, careciendo, en definitiva, de derecho a obtener el reconocimiento de responsabilidad de la Administración”.

La maniobra a que se refiere esta sentencia del Tribunal Supremo, está relatada en la sentencia de instancia que queda confirmada, dictada por la Audiencia Nacional de ocho de septiembre de dos mil cuatro (recurso 144/2002): *«Ahora bien el hecho de que se haya producido el evento lesivo con ocasión de la prestación del servicio por el policía no significa, sin más, que el accidente sea imputable a la Administración, haciéndolo derivar del funcionamiento del servicio.*

El resultado lesivo deriva de una maniobra realizada por el propio recurrente. La declaración del testigo D. compañero del actor que presenció los hechos refleja que "debió de escapársele la manilla del embrague, saliendo catapultada la moto y su conductor hacia delante". Añadiendo que "ante lo sorpresivo de la maniobra D. perdió el pie de apoyo, balanceándose su cuerpo hacia atrás y dando más gas, resultando de todo ello una brusca aceleración que lo llevó a colisionar violentamente contra la pared del aparcamiento". Nada es atribuible a elemento alguno, material o personal, relacionado con el funcionamiento del servicio público, salvo la actuación del propio recurrente. La causa del resultado lesivo por tanto no se encuentra en el funcionamiento del servicio, sino en la forma de actuar del propio lesionado».

En contraposición a este supuesto, en el caso dictaminado ahora, sí hay un elemento material –una puerta- relacionada con el funcionamiento del servicio público (en el garaje del edificio municipal) en mal estado. Por ello, resulta de aplicación la sentencia del Tribunal Supremo de veintitrés de abril de dos mil ocho (recurso 8282/2003) que señala:

“En definitiva, todo ello pone de relieve que la causa última determinante de la anormal circulación del vehículo fue el deficiente estado del neumático delantero derecho y que, si bien ello no permite exigir responsabilidad del orden penal del personal del Servicio de Extinción de Incendios, en función del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración en modo alguno puede entenderse que no concorra responsabilidad de la Administración con respecto a los daños sufridos por el conductor del vehículo del Parque de Bomberos, a quien se le entrega un camión para la prestación de dicho servicio que no estaba dotado de los suficientes elementos de seguridad para su conducción por las vías públicas, porque excede de la prudencia exigible a la Administración la de poner a disposición de su personal un elemento de trabajo carente del más mínima seguridad, como lo era el vehículo al que imprudentemente se practicó una sustitución irregular de un neumático provocando con ello una situación de riesgo potencial (...) es lo cierto que todo ello no puede repercutir, dado del carácter objetivo de la responsabilidad y el anormal funcionamiento que ello supone de la Administración, sobre el conductor del vehículo, pues no está acreditado en modo alguno que entre las particulares obligaciones de éste estuviera la de revisar el neumático que había sido rectificado y que ha de suponerse que, en principio y aparentemente, no presentaba señal de peligro”.

Aplicando la sentencia citada y la jurisprudencia que en ella se contiene al caso concreto, vemos que el reclamante no tiene el deber de soportar las consecuencias dañosas motivadas por el deficiente funcionamiento del servicio municipal, por lo que ha lugar a la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Boadilla.

SEXTA.- Afirmada la existencia de responsabilidad procede efectuar una valoración del daño producido, algo sumamente subjetivo en el que siempre han de tenerse en cuenta las circunstancias del caso

Por ello, tal y como hemos manifestado en la consideración jurídica cuarta *in fine* de este dictamen, al producirse el hecho causante en el ámbito de la prestación de servicios de un empleado público, es necesario tener en cuenta que el agente ha sido indemnizado según se deduce de la resolución de la Dirección Provincial de la Seguridad Social con un incremento de las prestaciones debidas de un 30% a cargo del Ayuntamiento de Boadilla, y otra indemnización concreta por las lesiones permanentes no invalidantes causadas por el accidente de trabajo, a la que se refiere el informe del servicio afectado, a cargo del Fremap.

Las cuantías de ambas y su determinación no constan en el expediente, por lo que esta Comisión Jurídica Asesora no puede efectuar una valoración concreta, pero sí reiterar que las prestaciones derivadas de esa situación han de reparar la totalidad del daño producido.

A su vez este daño producido ha de cuantificarse y en este sentido, hemos transcrito en los antecedentes de hecho, tanto el informe pericial aportado por el reclamante, como el de la aseguradora Mapfre que fue remitido al Ayuntamiento.

La indemnización calculada por Mapfre es de 32.424,90 €, con los conceptos y cuantías establecidos en su valoración, tal y como hemos transcrito en el antecedente de hecho tercero de este dictamen. En ella se procede además, a rebatir determinados conceptos establecidos en el informe pericial del reclamante v.gr los relativos al número de días por perjuicio moderado; en cuanto a las secuelas, los 11 puntos del informe de Mapfre nos parecen adecuados considerando además que a la fecha de sanación el reclamante tenía 35 años. Por último, se acepta la cantidad de 10.000 € propuesta de contrario por perjuicio moral leve por pérdida de la calidad de vida, ya que se trata de un policía joven que tiene que dejar de patrullar las calles y pasar a tareas de oficina.

Por ello, habiéndose efectuado esta valoración por una compañía aseguradora debidamente motivada, se reputa como correcta, teniendo en cuenta además, las circunstancias del caso concreto.

Por tanto, finalizamos a modo de resumen con la declaración de responsabilidad patrimonial por el mal funcionamiento del servicio municipal como causante del daño y sin que la conducta del recurrente pueda considerarse como elemento de ruptura del nexo causal.

La indemnización habrá de calcularse por el Ayuntamiento teniendo en cuenta la valoración del daño efectuada por la compañía aseguradora Mapfre, de la que habrán de deducirse las cuantías ya percibidas en concepto de indemnización o por el recargo en las prestaciones debidas.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por ser antijurídico el daño sufrido por el reclamante, debiendo calcularse la indemnización teniendo en cuenta lo establecido en la consideración jurídica sexta.

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 19 de enero de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 17/21

Sr. Alcalde de Boadilla del Monte

C/ José Antonio, 42 – 28660 Boadilla del Monte