

Dictamen n.º: **112/24**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.02.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de febrero de 2024, emitido ante la consulta formulada por el consejero Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida al salir del aparcamiento del Instituto

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 15 de marzo de 2023, una abogada, que dice actuar en nombre de la persona indicada en el encabezamiento, presenta escrito en una oficina de correos en el que expone que su representada, el 25 de noviembre de 2019, sobre las 9:15 de la mañana, aparcó su coche en el aparcamiento del I.E.S. y al dirigirse a la entrada del edificio donde trabaja como profesora, “se resbaló con un montón de hojas mojadas que estaba acumuladas en el acceso, cayendo al suelo”.

Añade la reclamación que fue atendida por el conserje que llamó a otros compañeros, la levantaron y la sentaron en una silla, siendo trasladada por otra profesora y la directora del centro a un hospital. Como consecuencia de la caída dice haber sido diagnosticada de esguince de ligamento lateral interno grado I y edema óseo en cóndilo femoral, que requirió una artroscopia el 14 de abril de 2021, y permaneciendo de baja laboral desde el 25 de noviembre de 2019 hasta 4 de julio de 2022.

La letrada que suscribe el escrito sostiene que la caída es responsabilidad del centro docente al no retirarse las hojas antes de que comenzaran a llegar los profesores y alumnos, máxime al ser un instituto con alumnos con discapacidad motora.

Por todos los daños reclama 60.593,93 euros y acompaña diversa documentación médica de la reclamante, declaración de accidente de trabajo e informe pericial de valoración del daño.

SEGUNDO.- Requerida la acreditación de representación y aportado por la abogada firmante de la reclamación poder notarial a su favor, se procedió por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación a admitir a trámite de esa reclamación, notificándolo a la aseguradora, y a solicitar informe sobre los hechos relatados a la dirección territorial competente.

La directora del centro educativo emitió informe fechado el 11 de mayo de 2023 en el que refiere que, el día 25 de noviembre de 2019, había alguna hoja procedente de un chopo porque había llovido y hacía viento, pero no había un montón de hojas como señala la abogada que dirige la reclamación. Añade que el conserje del centro avisó de la caída de la reclamante a otros trabajadores quienes, junto con la propia directora, consiguieron levantar a la accidentada acompañándola al hospital y permaneciendo con ella. Precisa que la reclamante llevaba unas zapatillas blancas con suela lisa. Termina

informando que la limpieza del edificio principal y de la zona de acceso donde se produjo la caída se hace por personal de la Comunidad de Madrid todos los días de 13 a 20:30 horas.

Consta aportado por la aseguradora de la Consejería un informe médico pericial de valoración del daño en el que se cuantifica en 39.969,34 euros.

Otorgada audiencia a la reclamante, el 26 de octubre de 2023 su abogada solicita se precise horario y funciones del personal de funciones, así como que se precise el informe de evaluación del daño.

Tras un nuevo informe de valoración del daño se concedió nuevo trámite de audiencia, presentándose por la abogada de la reclamante nuevas alegaciones fechadas el 7 de enero de 2024 en las que se viene a ratificar en su reclamación inicial.

Finalmente, el 23 de enero de 2024 la instructora fórmula propuesta de resolución desestimatoria.

TERCERO.- El 13 de febrero de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 86/24 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 día 29 de febrero de 2024.

El escrito solicitando el informe 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 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 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 alega.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, a través de su Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, como titular del centro educativo donde se produjo la caída.

En el procedimiento se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 LPAC, se ha dado audiencia a la reclamante que formulado alegaciones en el sentido ya expuesto. Con posterioridad, se

ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por lo que se han cumplido los trámites legalmente previstos.

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 manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, la caída se produjo el 25 de noviembre de 2019. Según la documentación clínica aportada por la reclamante, ese accidente causó unas lesiones que fueron inicialmente diagnosticadas de esguince de ligamento lateral interno y edema óseo, siendo tratado con medicamentos y rehabilitación de 20 sesiones hasta el 28 de enero de 2020, manteniendo gran limitación de movimientos y dolor en rodilla izquierda. Posteriormente, el 19 de junio de 2020 se realizó infiltración, presentando una mejoría inicial que no se mantuvo, realizándose el 14 de abril de 2021 una artroscopia de rodilla. Tras varias revisoras y la persistencia de dolor, el 12 de enero de 2022 se realiza infiltración, constando informe fechado el 16 de marzo de 2022 en el que se recoge que tiene una mejoría clara, con mínimo dolor y movilidad prácticamente completa. No obstante, figura también informe de asistencia en Urgencias el 24 de enero de 2022 por descompensación del cuadro trastorno ansioso depresivo a raíz de notificación de reincorporación al trabajo al negarse su médico a prorrogar la baja laboral, constando alta laboral de fecha 24 de enero de 2023 y nueva baja por ansiedad de fecha 25 de enero de 2023, con posterior alta fechada el 4 de julio de ese mismo año.

Así, si bien la asistencia y seguimiento de las lesiones de rodilla se prolongaron ampliamente en el tiempo, presentando una lenta evolución con necesidad de una artroscopia e infiltraciones, esas

lesiones se pueden considerar ya consolidadas cuando su médico se niega a mantener la baja laboral, que se alargó durante más de dos años por un esguince de rodilla, y le da el alta el 24 de enero de 2022. El hecho de que en un informe aportado por la reclamante de 16 de marzo de 2022 se haga constar la ausencia de limitaciones en la movilidad, no implica que esta no se hubiera ya producido al valorarse la procedencia del alta. Ello hace que se deba tomar como *dies a quo* para el inicio del cómputo de la prescripción el 24 de enero de 2022 cuando el médico que le hace el seguimiento emite parte de alta de incapacidad, y a ello no puede obstar en que se inicie un nuevo proceso de incapacidad por una descompensación en otra patología crónica.

Por tanto, no habiéndose presentado el escrito de reclamación hasta el 15 de marzo de 2023, cabe considerar prescrita la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del expediente.

La apreciación de la prescripción no obsta a que se valore por esta Comisión el fondo de la reclamación en aras a que por esa Consejería se adopte la resolución que se entienda más adecuada.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, 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”.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16/3/2016, recurso de casación 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico, precisando: *“lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”.*

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. En dicho sentido recordaba la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012 (recurso de casación 280/2009), 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 quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado*”.

En el presente caso, el perjuicio reside en los daños sufridos por la caída, acreditándose a través de los informes médicos diversas lesiones físicas que ha requerido de una intervención quirúrgica y rehabilitación.

No obstante, los informes médicos 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).

Respecto al lugar donde se produjo la caída, el informe emitido por la directora del centro permite tener por acreditado que fue en donde indica la reclamante, al ser allí donde fue levantada del suelo y asistida por esa misma directora y otros empleados del centro educativo, tras el avisó del conserje del mismo.

De la forma y circunstancias en las que se produjo la caída, si bien no hay prueba directa alguna, la existencia de suelo mojado por la lluvia y la existencia de hojas sueltas, unido al calzado liso utilizado por la reclamante, permite presumir que esta resbaló al pisar una hoja

o por el simple efecto deslizante que tiene todo suelo mojado. En todo caso, la pretensión de la reclamante de imputar la responsabilidad de ese traspié al titular del centro educativo resulta claramente infundado.

En efecto, como se reitera en la STS de 27 marzo de 2013, con cita de las anteriores de 5 de junio de 1998, de 13 de noviembre de 1997, y de 13 de septiembre de 2002, *“aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, ello no convierte a la Administración en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella”*.

En efecto, para que surja la responsabilidad es preciso que la administración titular de la instalación haya omitido un deber de conservación razonablemente exigible, sin que pueda imponerse un nivel de limpieza y mantenimiento en las vías de acceso a un centro que impida que pueda existir pequeñas deficiencias ni menos aún la existencia de elementos temporales como hojas, arenillas o algún papel que puedan propiciar a una caída a quien no presta la debida diligencia en el caminar. 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”.

Por todo ello, esta Comisión Jurídica Asesora, al igual que la jurisprudencia y la doctrina de otros órganos consultivos, viene exigiendo, con vistas a poder estimar concurrente la necesaria antijuridicidad del daño, la necesidad de que se produzca ese rebasamiento de los estándares de seguridad exigibles, aspecto para cuya determinación es preciso considerar todas las circunstancias concurrentes. Sólo en este caso concurrirá el requisito de la antijuridicidad, de modo que el particular no tendría el deber jurídico de soportar.

En el caso concreto que nos ocupa, considerando que hay personal de limpieza en el centro que realiza sus labores diariamente, y que no estamos en presencia de desperfectos permanentes y relevantes sino ante unas hojas que, en un día de lluvia y viento, que, según relata la directora del centro, cayeron de los árboles adyacentes, no se aprecia en absoluto una dejación de las obligaciones propias de la administración de mantener el viario de acceso al centro en unas condiciones razonables ni, por ende, daño antijurídico atribuible a la Administración titular del centro.

El hecho de que el centro educativo tenga alumnos con necesidades especiales, frente a lo que parece apreciar la reclamante, resulta totalmente irrelevante en tanto no consta que ningún alumno sufriera resbalón alguno en ese lugar ni la reclamante padece ninguna discapacidad visual o motora que le impidiera caminar con la diligencia debida ante un suelo húmedo por la lluvia.

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

CONCLUSIÓN

Procede apreciar la prescripción de la reclamación de responsabilidad y, en todo caso, su desestimación por no concurrir daño antijurídico atribuible a la Administración.

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 29 de febrero de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 112/24

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid