

Dictamen n.º: **370/23**
Consulta: **Alcalde de Navalcarnero**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **06.07.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 6 de julio de 2023 emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Navalcarnero a través del entonces consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar en la calle Charcones, de Navalcarnero, que atribuye a la presencia de unas vallas municipales.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 21 de abril de 2022, por la reclamante, representada por un abogado, se formula reclamación de responsabilidad de patrimonial ante el Ayuntamiento de Navalcarnero por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el día 28 de septiembre de 2021.

Relata la reclamación que el día reseñado, tuvo un accidente con caída al suelo en la citada calle Charcones que se encontraba vallada por obra municipal justo enfrente del mercadillo. Detalla que la caída

ocurrió alrededor de las 12:45 horas cuando caminaba por la acera de la calle encontrándose en esta una valla de separación a escaleras, mal colocada y defectuosa con un saliente a la acera que provocó su tropiezo y caída, a raíz de la que se personó SUMNA Protección Civil que la asistieron al padecer dolores en rodilla derecha, nariz y muñeca izquierda, siendo posteriormente trasladada a un centro hospitalaria.

Continúa señalando que, como consecuencia de la caída, tuvo que ser intervenida de una fractura de rótula.

La reclamación que no cuantifica la indemnización pretendida, viene acompañada de diversa documentación, a saber, informe de asistencia sanitaria de SUMNA 112 Protección Civil, fechado el día de la caída, informe de rehabilitación, fechado el 21 de enero de 2022, del Hospital Universitario Rey Juan Carlos, en el que se da cuenta de una intervención quirúrgica por fractura de rótula el día 1 de octubre de 2021 y copia del documento nacional de identidad de la reclamante.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del correspondiente expediente.

Con fecha 6 de mayo de 2022 se notificó al abogado actuante requerimiento municipal para que en el plazo de diez días especificara *“la información que exige el Art. 67.2 de la citada Ley 39/2015, para la incoación del procedimiento de Responsabilidad Patrimonial”*, así como para que aportara copia del poder que acreditara la representación con la que decía actuar.

Requerimiento atendido con fecha 12 de mayo de 2022, con presentación de escrito en el que en esencia viene a ratificarse en su escrito de reclamación inicial señalando en cuanto a la valoración

económica que la reclamante todavía se encontraba en tratamiento médico por lo que no era posible determinar todavía los días de baja, hospitalización y secuelas. Se aportaba a dicho escrito, copia de una escritura pública de poder general para pleitos de 28 de marzo de 2022, otorgada en favor, entre otros, del abogado actuante, así como fotografías del supuesto lugar de la caída y de las vallas existentes en el mismo.

Por escrito de 29 de abril de 2022 se requiere al Departamento de Servicios Municipales, para que emita informe sobre la reclamación formulada. Informe emitido con fecha 5 de octubre de 2022, señalando que: *“En este departamento no hemos tenido constancia de lo ocurrido.*

En septiembre de 2021 no se realizaron obras municipales en la calle Los Charcones.

Desconocemos si existía algún tipo de valla”.

De igual modo y por escrito de 19 de mayo de 2022 se requiere de la Policía Local de Navalcarnero, *«copia de las imágenes (en el caso de que existan) de las cámaras de seguridad que, según se recoge en el escrito de solicitud presentado por (...) existen en la calle Charcones del término municipal “cámaras de grabación de vigilancia de unos contenedores de retirada de residuos que son controladas por el propio ayuntamiento”.*

Horario aproximado entre las 12:30 horas y las 13:30 horas del día 28 de septiembre de 2021».

Solicitud respondida por dicho cuerpo policial por escrito de 17 de mayo de 2022 en el que se señala que no es posible facilitar copia

de las imágenes requeridas toda vez que se graban y mantienen durante un mes, procediendo luego a su borrado.

Por escrito de 18 de octubre de 2022 se requiere al Departamento de Comercio e Industria del ayuntamiento actuante para que informe sobre “*¿Qué finalidad tenía la colocación de una valla municipal en la calle Charcones como la mostrada en la documental fotográfica?*”

- *Este tipo de valla u otras ¿se colocaban por parte del personal municipal con anterioridad a septiembre del año 2021?, es decir, ¿los vecinos son conocedores de su existencia?*

- *A juicio del Departamento de Comercio e Industria ¿es visible la valla, en su totalidad, incluidas sus sujeciones, por los viandantes que transiten por la zona?*

- *A juicio del Departamento de Comercio e Industria con un deambular cuidadoso por parte de cualquier peatón ¿es generador de un riesgo insalvable para los viandantes la colocación de una valla como la mostrada en la documental fotográfica?”.*

Procediendo a su contestación el departamento requerido, por escrito de 19 de octubre de 2022 en el que se hace constar que: “*1º. Que la finalidad de la colocación de una valla municipal en la calle Charcones como la mostrada en la documentación fotográfica, respondía a la señalización de los accesos de entrada y salida al recinto del Mercadillo Ambulante, según las medidas preventivas marcadas por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 una vez finalizada la prórroga del estado de alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio.*”

2º. Que desde el inicio de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 han sido varias las medidas llevadas a cabo en relación con la actividad del Mercadillo Municipal Ambulante con el objeto de dar cumplimiento a la normativa publicada al respecto, desde la interrupción de la actividad de venta ambulante con la declaración del estado de alarma, traslado de su lugar habitual de celebración hasta septiembre de 2020, reducción de aforo, delimitación del espacio de celebración mediante vallado, señalización de accesos, etc., no disponiendo este departamento de la cronología exacta de las diferentes medidas que se han ido llevando a cabo, si bien a través de los medios de comunicación del ayuntamiento se ha ido dando una adecuada publicidad de las medidas más significativas y de la normativa a seguir por los usuarios del Mercadillo Ambulante.

3º. Según el personal adscrito a la Concejalía de Comercio e Industria las vallas colocadas en los accesos del Mercadillo eran perfectamente visibles por los viandantes que transitaban la zona y conocidas por los usuarios habituales del Mercadillo, no constituyendo un elemento generador de un riesgo insalvable para los mismos”.

La reclamante aporta con fecha 14 de marzo de 2023 escrito médico pericial de valoración del daño, conforme al que se cuantifica la indemnización pretendida en la cantidad de 19.438,41 euros.

Por Decreto municipal de 30 de marzo de 2023 se admite formalmente a trámite la reclamación formulada.

Entre los días 8 a 10 de mayo de 2023 se practican las diferentes testificales propuestas por la reclamante y admitidas por la instrucción. Así en la primera de las testificales, el testigo señala que la caída tuvo lugar, según cree, el 28 de septiembre de 2021 entre las 12 y 13 horas, que presenció directamente la caída que tuvo lugar

cuando la reclamante: *“iba bajando por la calle Charcones en dirección a la entrada habilitada al mercadillo durante la pandemia.*

Ella iba delante con un señor que, imagino, que sería su marido. Vi que tropezó con la parte baja de una valla separadora (con el soporte de la valla). Intentó sujetarse, pero no pudo”.

La segunda testigo, coincide en la fecha y hora de la caída objeto de las actuaciones, señalando en cuanto a la dinámica de la misma que la reclamante *“bajaba las escaleras donde están los contenedores y tropezó con una valla. Cayó de rodillas y se dañó la boca. Sangraba mucho. Se enganchó en la valla, en la pata de la valla”.*

El último de los testigos propuestos señala en cuanto a las circunstancias de la caída que *“nos acabábamos de bajar del coche. Cuando se cayó iba a un paso suyo. Se enganchó en la pata de la valla metálica.”.*

Con fecha 12 de mayo de 2023 se concede trámite de audiencia a la reclamante, quién hace uso del trámite concedido presentando escrito el 23 de mayo de 2023 en el que viene a reiterarse en su reclamación, considerando que lo relatado ha de entenderse acreditado a la vista de la testifical practicada.

Finalmente se elabora propuesta de resolución, fechada el 5 de junio de 2023, en la que se propone la desestimación de la reclamación interpuesta.

TERCERO.- El día 12 de junio de 2023 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 346/23, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, 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 reseñado en el encabezamiento.

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 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del 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 en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al ser la directamente perjudicada por la caída sufrida, habiendo padecido las lesiones antes reseñadas.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra el Ayuntamiento de Navalcarnero, competente en materia de infraestructuras viarias, *ex* artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra dicho ayuntamiento.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, la caída objeto de reclamación tuvo lugar el 28 de septiembre de 2021 y conforme ha quedado reflejado, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló el 21 de abril de 2022, por lo que considerando dichas fechas debe entenderse que la reclamación se ha interpuesto dentro del plazo legal.

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 han solicitado los informes preceptivos previstos en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes, se han practicado las testificales reseñadas y se ha dado audiencia a la reclamante y a los restantes interesados que han formulado alegaciones en los términos ya vistos. Finalmente se ha formulado la oportuna propuesta de resolución.

Debe concluirse, por tanto, en que la instrucción del procedimiento ha sido completa sin omisión de trámites esenciales o imprescindibles para su resolución.

Sería obstatante de considerar, el dilatado período de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación que sobrepasa ampliamente el plazo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente, ni consecuentemente a esta Comisión de informar la consulta.

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 Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial: *“(…) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE, un sistema de responsabilidad patrimonial: a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por*

acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos 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.

CUARTA.- Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido. En el presente caso, ha quedado acreditada la realidad de los daños físicos sufridos por la reclamante mediante la documentación médica aportada de la que resulta que sufrió una fractura de la rótula de su rodilla derecha.

Esta Comisión viene destacando, al igual que hacía el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, 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 la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la vía pública. La reciente Sentencia de 2 de diciembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, señala a estos efectos que: *“Por eso, en aplicación de la remisión normativa establecida en el artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa debe tenerse en cuenta que rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del artículo 1214 del Código Civil, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho así como los principios consecuentes que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios y los hechos negativos”*.

En este caso, la reclamación alega que la caída tuvo lugar por las vallas colocadas por el Ayuntamiento de Navalcarnero para delimitar las entradas y salidas del mercadillo municipal.

En cuanto a la acreditación de la forma en que se produce la caída, y a la vista de lo obrante en el expediente administrativo, hemos de tener en cuenta en lo que respecta a los informes médicos, que es doctrina reiterada de este órgano consultivo (*v.gr.* dictámenes 168/16, de 9 de junio, 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre estos 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 el paciente en el informe como motivo de consulta.

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 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).

Consta que por razón de la caída reclamada fue precisa la personación de Protección Civil de Navalcarnero, si bien del parte de asistencia levantado al efecto se desprende que no presenciaron la caída.

En este caso se ha practicado una prueba testifical propuesta por la reclamante que, como se argumentará seguidamente, permite tener por acreditadas las circunstancias que motivaron la caída, tratándose de una prueba indiciaria suficiente y válida, que respalda la versión de la reclamante y que nos lleva a establecer la relación de causalidad entre las vallas municipales y el evento lesivo: la caída, en ausencia de otras que se le opongan.

En efecto, los testigos propuestos declararon haber presenciado la caída, coincidiendo en que la caída tuvo lugar al tropezar la reclamante con la parte baja o pata de la valla.

Por tanto, a la vista de las manifestaciones de los testigos y considerando las efectivas posibilidades de prueba sobre lo sucedido, en los términos de la secuencia de los hechos que se relatan, de conformidad con el artículo 376 de la Ley de Enjuiciamiento Civil,

esta Comisión tiene por acreditados los hechos en la forma expuesta por la reclamante y avalada por sus testigos.

Sobre la importancia de la prueba testifical en las caídas en la vía pública ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad esta Comisión, entre otros en el dictamen 449/20, de 13 de octubre, que reproduce lo indicado en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017), al señalar en un caso en el que no había testigos: “(...) *no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma es decir cómo fue, por cuanto no existen testigos oculares, ni tampoco ninguna otra prueba que acredite que la caída se produjo como dice la actora*”.

QUINTA.- Admitida la relación causal entre el daño y el servicio público, se debe determinar si las circunstancias alegadas suponen la antijuridicidad del daño causado. Ha de tenerse en cuenta, por tanto, si la presencia de las vallas, puede ser considerada con suficiente entidad como para ser inevitablemente el factor productor del accidente.

Como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración por los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los viandantes, de acuerdo con la conciencia social. De esta manera, como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 4 de abril de 2016, “*para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a*

su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”.

Al respecto hemos de tener en cuenta que como se ha señalado la finalidad de la colocación de las vallas era delimitar las entradas y salidas del mercadillo municipal según las medidas preventivas marcadas por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, por otro lado, las mismas eran ciertamente visibles, con un color que contrasta con el del pavimento de la acera, por lo que entendemos que resultaba fácilmente superable con el nivel de atención, diligencia y precaución que socialmente es exigible, al no poder ser calificado conforme a lo expuesto, como un elemento sorpresivo o de elevada complejidad.

Así las cosas, se entiende por esta Comisión Jurídica Asesora, que no puede considerarse que estemos ante un obstáculo insalvable y generador de un riesgo grave o una peligrosidad manifiesta para los viandantes.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir la nota de 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 6 de julio de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 370/23

Sr. Alcalde de Navalcarnero

Pza. Francisco Sandoval, 1 – 28600 Navalcarnero