

Dictamen nº: **390/23**
Consulta: **Alcaldesa de Collado Villalba**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **20.07.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 20 de julio de 2020, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa en funciones de Collado Villalba, a través del 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”*) sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en la calle Camino de la Guija, por encontrarse el acerado en mal estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 19 de diciembre de 2022, la persona citada en el encabezamiento presentó en el registro del Ayuntamiento de Collado Villalba un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida el día 9 de septiembre de 2022, sobre las 10:00 horas, cuando caminaba por la calle Camino de la Guija, al tropezar, según la reclamación, *“con el acerado defectuoso, al estar levantado”*.

Refiere que, a consecuencia de la caída sufrió lesiones en la muñeca izquierda y ha tenido que ser intervenida en dos ocasiones, ha

precisado Rehabilitación y ha recibido alta médica el 9 de septiembre de 2022.

Indica que un testigo de los hechos llamó al 112 que enviaron al lugar del accidente a la Policía Local, realizando un acta de lo acontecido y fue trasladada en ambulancia al Hospital de Collado Villalba.

Considera que el daño causado es consecuencia de la actuación del Ayuntamiento de Collado Villalba responsable del servicio de mantenimiento del acerado.

Aunque en el escrito inicial de reclamación no cuantifica la indemnización, durante la tramitación del procedimiento solicita una indemnización 18.200,01 euros.

Acompaña diversa documentación médica y un documento privado, firmado únicamente por la reclamante, en el que otorga a una persona un poder especial para gestiones relacionadas con la tramitación de la reclamación. Durante la tramitación del procedimiento incorpora fotografías del supuesto lugar del accidente.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Por Decreto de Alcaldía, de 11 de enero de 2023 se requirió a la reclamante para que aportase copia del DNI y el de su apoderada, cuantificara la reclamación y realizara cualquier otra proposición de prueba.

Con fecha 16 de enero de 2023 la Policía Local informa que en relación con los hechos objeto de la reclamación, consultada la base de datos, consta la existencia de un informe de actuación al que se remite y adjunta.

Según el citado informe de actuación de la Policía Local, el día 9 de septiembre de 2021 a las 09:41 horas los agentes actuantes fueron requeridos por la emisora de la caída de una persona en la vía pública Camino de la Guija s/n, encuentran a la reclamante tumbada en la vía pública y le preguntan por lo ocurrido *“manifestando que iba con prisa y que se había tropezado, fue atendida por los servicios sanitarios correspondientes in situ”*.

El 9 de febrero de 2023 el técnico de Urbanismo de la Concejalía de Urbanismo informa que con los datos de que dispone no puede precisar las características del desperfecto, que no constan fotografías en el informe de la Policía Local y que según el vigente Plan General de Ordenación Urbana, la calle Camino de la Guija forma parte del viario municipal por lo que el mantenimiento es responsabilidad del Ayuntamiento de Collado Villalba.

El 27 de enero de 2023 la reclamante cumplimentó el requerimiento de subsanación, cuantifica la indemnización en 18.200.01 euros y acompaña diversa documentación médica. Respecto a la proposición de prueba, manifiesta que únicamente pediría la ratificación del informe emitido por la Policía Local en caso de disconformidad del Ayuntamiento sobre el mismo.

El 7 de febrero de 2023 la aseguradora municipal informa que la reclamante no ha acreditado el mal funcionamiento de la Administración.

El 13 de febrero de 2023 se otorgó trámite de audiencia a la reclamante que manifiesta por escrito su disconformidad con las actuaciones practicadas en el procedimiento y solicita que los agentes de la Policía Local actuantes completen el informe con fotografías del lugar de los hechos, que se les tome declaración a los agentes de la Policía Local y a los profesionales del hospital que atendieron a la reclamante y

que los servicios técnicos municipales emitan nuevo informe con inclusión de fotografías. El escrito se acompaña de una noticia publicada en google en la que se anuncia la renovación completa de aceras y asfaltado en más de 50 calles y fotografías del supuesto lugar del accidente.

El 4 de abril de 2023 los agentes actuantes de la Policía Local tras ratificarse en el informe anterior, manifiestan *“que no se tomaron fotografías, que la implicada reconoció haber tropezado porque iba con prisa, si bien es cierto que la acera estaba en mal estado ya que había varios baldosines levantados”*.

El 2 de junio de 2023 la secretaria municipal informa que procede dictar resolución desestimatoria de la reclamación al no haberse acreditado el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

El 6 de junio de 2023 el concejal de Relaciones Institucionales en funciones dictó propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada, al entender que no resulta acreditada la existencia de relación causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público afectado.

TERCERO.- La alcaldesa en funciones de Collado Villalba, formula preceptiva consulta, a través del consejero de Administración Local y Digitalización que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 26 de junio de 2023, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 20 de julio de 2023.

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, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (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 32 de la Ley 40/2015 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 Collado Villalba en cuanto titular de la competencia de infraestructuras públicas ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al

año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo.

En este caso el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 9 de septiembre de 2022, por lo que la reclamación formulada el día 19 de diciembre de 2022 se habría presentado en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de estabilización de las secuelas.

En cuanto al procedimiento seguido, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC a la Concejalía de Urbanismo. También se ha emitido informe de la Policía Municipal de Collado Villalba.

Por otro lado, consta que la reclamante formulo alegaciones y con posterioridad, se ha incorporado al procedimiento un segundo informe de la Policía Municipal de 4 de abril de 2023, y tras la emisión de dicho informe no se ha conferido trámite de audiencia a la interesada sino que se ha dictado la propuesta de resolución del procedimiento.

En este punto cabe recordar que el artículo 82.1 de la LPAC señala que dicho trámite de audiencia debe conferirse una vez *“instruido los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución”*.

Como es sabido, el trámite de audiencia es esencial en cualquier procedimiento y como tal es destacado por la propia Constitución Española en el artículo 105.c) y la relevancia del trámite de audiencia ha sido puesta de manifiesto de forma reiterada por esta Comisión Jurídica Asesora, ahora bien, en el presente caso, no se considera la necesidad de retrotraer el procedimiento administrativo porque aun cuando la interesada no ha podido conocer el referido informe, tampoco resulta acreditada la relación de causalidad, como a continuación se examina.

Se observa también en el procedimiento que la propuesta de resolución no se pronuncia respecto a la prueba solicitada en alegaciones de recabar la declaración de los agentes de la Policía Municipal actuantes y de los facultativos que la atendieron. Al respecto, señalar que conforme al artículo 77 de la LPAC, el rechazo de la prueba propuesta por los interesados debe hacerse mediante resolución motivada durante la instrucción del procedimiento, sin que en este caso se considere necesaria la retroacción del mismo para la práctica de dichas pruebas en comparecencia personal ante el instructor del procedimiento puesto que de los informes se infiere, que los mismos, no presenciaron el accidente de la interesada y, en todo caso, tal y como ya ha sido apuntado, existen elementos de juicio suficientes para no tener por acreditada la relación de causalidad como después analizaremos.

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):

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.

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.- Aplicada la anterior doctrina al presente caso, resulta acreditado en el expediente que la reclamante, de 70 años de edad en el momento de los hechos, fue asistida el 9 de septiembre de 2022 en el Hospital Universitario General de Villalba donde fue diagnosticada de fractura de radio distal izquierda que requirió tratamiento quirúrgico y rehabilitador.

Acreditada la realidad del daño, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, 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 del acerado 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.

En este caso, la reclamante alega que la caída sobrevino al tropezar en una acera defectuosa, con baldosas levantadas, y para acreditar la relación de causalidad, ha aportado documentación médica y fotografías del supuesto lugar de los hechos. En el curso del procedimiento ha emitido informe el técnico municipal de la Concejalía de Urbanismo y la Policía Municipal de Collado Villalba.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (vgr. dictámenes 221/18, de 17 de mayo, 249/18, de 31 de mayo, 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio, entre otros) que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos 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 reclamante en el momento de recibir la asistencia sanitaria. En este sentido se pronuncian las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014) y 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016), entre otras.

Respecto a las fotografías aportadas, no 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, aunque muestren un desperfecto en la acera 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).

Tampoco la Policía Municipal presenció la caída, como así se recoge en los informes emitidos, ni la interesada ha indicado la presencia de testigos, cuyo testimonio hemos reputado esencial en muchas ocasiones para esclarecer las circunstancias del suceso.

Así pues, la prueba practicada es totalmente insuficiente para 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”*.

En definitiva, la determinación de las circunstancias de la caída solo puede establecerse a partir del relato de la reclamante, lo que no es suficiente, tal y como indicó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) al señalar que *“no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma [caída] 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”*.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 20 de julio de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 390/23

Sra. Alcaldesa de Collado Villalba

Pza. de la Constitución, 1 – 28400 Collado Villalba