

Dictamen n.º: **397/23**
Consulta: **Alcalde de Fuenlabrada**
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 2023, sobre la consulta formulada por el alcalde de Fuenlabrada 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida en el recinto de las instalaciones deportivas municipales.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 29 de junio de 2022, la persona indicada en el encabezamiento presenta en una oficina de Correos, una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Fuenlabrada por los daños y perjuicios ocasionados a consecuencia de una caída sufrida el 20 de enero de 2020 sobre las 18:40 horas, en la zona del aparcamiento del recinto de piscinas municipales en la calle Camino Bajo de Getafe, de Fuenlabrada.

Describe que fue a consecuencia del mal estado del pavimento, al existir un doble escalón poco visible, habida cuenta de la zona donde

se encontraba; que se trata de un segundo escalón *“prolongado”*, y cuando se disponía a salir del centro médico, se cayó debido al mal estado en el que se encontraba ese acceso, la falta de iluminación y su falta de señalización o de advertencia.

Continúa el relato fáctico de la reclamación diciendo que la caída fue presenciada por testigos: su marido D. (...) y por Dña. (...) quienes la auxiliaron y llamaron a la ambulancia. Los identifica dando sus nombres y apellidos, DNI y dirección. Y que también *“son testigos de los hechos los facultativos del centro médico que en ese momento pasaban consulta”*.

Finaliza diciendo que la ambulancia del SAMUR acudió al lugar y la trasladó a Hospital de Fuenlabrada donde fue intervenida de urgencia de la fractura luxación de tobillo derecho, con osteosíntesis. Que después tuvo que iniciar rehabilitación y ante la limitación funcional que seguía sufriendo, el 8 de marzo de 2021 tuvo que ser intervenida quirúrgicamente de nuevo e iniciar nuevas sesiones de rehabilitación, y controles médicos. El 30 de junio de ese año se le da de alta médica, a pesar de que no está en la actualidad totalmente recuperada.

A continuación, detalla los presupuestos para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración y la jurisprudencia que considera aplicable, indicando que el ayuntamiento es responsable de la conservación y mantenimiento de las vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria en condiciones de seguridad de quienes las utilizan. Que en el caso que nos ocupa, se ve perfectamente en las fotografías tomadas el mismo día, que dicho segundo escalón sí existía, toda vez que se aprecia el desnivel existente entre la zona pintada y el inicio de la zona de cemento que recubre la tubería. Pero que ese día fue muy difícil percatarse de ese segundo escalón por la hora y época

del año (invierno) en que se cayó casi de noche y la falta de iluminación de la zona o de una debida señalización.

Finalmente, y a los efectos de determinar la cuantía indemnizatoria, la reclamante adjunta un informe médico pericial firmado el 1 de junio de 2022, en virtud del cual reclama 35.999,50 euros.

Acompaña, además, a su escrito diversas fotografías del lugar donde sucedieron los hechos y del desperfecto; el informe del SUMMA 112, y documentación médica del Hospital de Fuenlabrada (folios 1 a 40 del expediente).

SEGUNDO.- Presentada la reclamación (recibida en el ayuntamiento el 1 de julio de 2022) se acordó el inicio del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

1.- Por el instructor del procedimiento se solicitó informe de la Policía Municipal, que se emite por el inspector jefe accidental manifestando que: *“realizada consulta en la base de datos sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial realizada por D^a por una caída al tropezar con un escalón ubicado junto a la rampa de acceso/salida del servicio médico de dichas instalaciones, informamos que no consta intervención realizada por este departamento”*.

2.- También figura en el expediente (folios 49 y 50), el informe de 24 de agosto de 2022 del técnico de Instalaciones e Infraestructuras del Patronato Municipal de Deportes que complementa al primer informe de 29 de septiembre de 2020, que lo reproduce. Indica que las instalaciones son gestionadas por el Patronato Deportivo Municipal.

- Que el jefe de Conservación informó al técnico firmante, de los hechos ocurridos, verbalmente. Que los hechos ocurrieron en la tarde del día 20 de enero de 2020, *“y se informa de ellos desde el controlador y el servicio médico a la mañana siguiente. Este es el momento que se tiene constancia de los hechos y se toman las medidas de seguridad pertinentes para evitar nuevos tropiezos acordonando la zona y desviando el acceso a la zona médica por otra zona provisional.*

- *La zona de acceso es la vía habitual para acceder al servicio médico, situado dentro de las instalaciones deportivas. Durante el suceso se estaban acometiendo obras de rehabilitación de las instalaciones junto al servicio médico, por lo que se colocó un tubo de desagüe provisional junto al escalón de acceso, éste fue recubierto con mortero de cemento, produciéndose la prolongación del escalón existente en su longitud hasta unos 15 cm más.*

- *La iluminación a la zona de acceso es la existente desde hace tiempo, en principio no hay constancia de que la iluminación sea insuficiente.*

- *No se tiene constancia de ningún otro incidente sucedido de forma similar en las zonas de acceso de piscinas ni al servicio médico.*

- *La reclamante en la fecha del accidente, no consta como usuaria de la instalación deportiva. La tarde del accidente iba acompañando a un menor al servicio médico de las piscinas municipales a realizar un reconocimiento médico.*

- *Las obras que se estaban ejecutando consistían en la reparación de unas bajantes de agua. El escalón provisional que tapaba el tubo auxiliar que desaguaba las bajantes a reparar, fue ejecutada por personal propio del departamento de mantenimiento del Patronato Municipal”.*

3.- El 20 de abril de 2023, se emite un informe jurídico realizado por un despacho de abogados de Madrid, encargado por Axa Seguros Generales como aseguradora del Ayuntamiento de Fuenlabrada (folios 51 y ss.). En él se pone de manifiesto que el marido de la reclamante solicitó, el 22 de enero de 2022 (sic) al ayuntamiento, información de su aseguradora; que el ayuntamiento tramitó la petición de información como un expediente de responsabilidad patrimonial, que desestimó mediante decreto de octubre de 2021 (sic).

Y que la reclamante presentó recurso contencioso administrativo, alegando la nulidad de este decreto porque ella no había formulado todavía una reclamación de responsabilidad patrimonial. Este recurso fue tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 34 de Madrid (procedimiento Abreviado 303/2022) y durante la tramitación del proceso judicial, se presentó reclamación de responsabilidad patrimonial, el día 29 de junio de 2022 cuantificando la indemnización en 35.999,50 €. Mediante Sentencia n.º 336/2022 de 3 de noviembre, el juzgado estima el recurso interpuesto por doña declarando que, como ella alega, solo se solicitó información y no se inició un expediente de responsabilidad patrimonial; en consecuencia, el juzgado lo anula y lo deja sin efecto.

En cuanto a la reclamación propiamente dicha, el informe jurídico refiere que las fotografías aportadas adolecen de mala calidad, así como que *“son tomadas desde perspectivas interesadas”*. Sin perjuicio de ello, la existencia del escalón se aprecia visualmente de forma fácil en la fotografía que contiene el informe *“siendo el escalón perfectamente salvable, un obstáculo habitual y normal en la vida cotidiana de cualquier persona”*.

Pero que la reclamación habría prescrito, en cualquier caso, pues se presentó después del plazo de un año de la fecha de estabilización de las lesiones. Esta fecha es la que dice el perito designado por AXA,

que fue el 28 de mayo de 2021, fecha de la consulta en el rehabilitador, donde se indica que presenta el mismo balance articular. Se incorpora al informe jurídico el contenido del informe pericial de valoración del daño corporal emitido por médico especialista en el que valora las lesiones sufridas y los periodos de recuperación y las secuelas en un total de 23.694,73 € (folios 71 a 78).

4.- Por el instructor del expediente se concede trámite de audiencia a la reclamante, que presenta alegaciones el día 19 de mayo de 2023, indicando que los informes emitidos no desvirtúan los hechos referidos en su reclamación y que las lesiones y secuelas que padece vienen provocadas de manera directa por el accidente sufrido; que después ya se ha arreglado el escalón (se ha hecho una rampa) y que, habida cuenta del tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación inicial ha presentado recurso ante el juzgado de lo contencioso administrativo.

5.- El 1 de junio de 2023 se emite un informe jurídico por un técnico municipal, previo a la propuesta de resolución, en el que se refieren los antecedentes de hecho y los fundamentos jurídicos, en particular la extemporaneidad del recurso contado desde la fecha de estabilización de las secuelas señalada en el informe pericial de la aseguradora municipal. Además, se pone de manifiesto que la técnica que lo suscribe ha girado visita de inspección al lugar de los hechos y se puede comprobar que *“la reclamante solo disponía de un camino para acceder al servicio médico”*, aludiendo a las fotografías que se incorporan y que el lugar dispone de una rampa de acceso para vehículos que no sería un lugar destinado al tránsito de viandantes.

- Que como la reclamante indica, ella se encontraba saliendo del servicio médico cuando ocurrieron los hechos, por lo que necesariamente habría tenido que acceder por el mismo lugar donde después ocurrió la caída al ser la única vía de acceso al servicio médico

como hemos indicado, por lo que necesariamente conocía las circunstancias del lugar, es decir, ya había podido observar que el escalón se encontraba en las condiciones que indica en su reclamación, debiendo extremar la precaución al transitar por el lugar por ello, al haber caminado justo antes por el mismo para acceder al servicio médico.

- A mayor abundamiento, *“no aporta testifical que avale su relato”*, citando que se encontraban en el momento de suceder la caída su marido, hijos y un familiar suyo, siendo todos ellos testigos de parte con un interés directo en el presente procedimiento.

- Que la existencia de cualquier imperfección o defecto en las zonas públicas, no puede ni debe servir para desencadenar el mecanismo indemnizatorio, *“ya que las Administraciones Públicas no son aseguradoras universales de todos los riesgos...”*.

Finalmente, el mismo 1 de junio de 2023 se formuló la propuesta de resolución -con base al anterior informe jurídico- en la que se propone desestimar la reclamación y remitir el expediente administrativo a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- El día 6 de junio de 2022 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, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado 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, de 28 de diciembre al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 € y a solicitud del alcalde de Fuenlabrada, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la LPAC.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento, al amparo del artículo 4 de la LPAC y del artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en cuanto que es la persona que sufrió la caída.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Fuenlabrada ya que el accidente se produjo en el interior de las instalaciones deportivas municipales, cuya titularidad ostenta el ayuntamiento, y en virtud de las competencias que ostenta en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, ex

artículo 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por lo que se refiere al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (artículo 67.1 de la LPAC). En el presente caso, ocurrido el accidente por el que se reclama el día 20 de enero de 2020, hemos de examinar si la reclamación formulada el 29 de junio de 2022 está presentada en el plazo legal.

Para ello, habrá de estarse a la fecha de estabilización de las secuelas, teniendo en cuenta el tratamiento médico y de rehabilitación recibido por la interesada tras la segunda intervención quirúrgica. A tal efecto, no puede considerarse como tal la fecha del 28 de mayo de 2021, porque, en primer lugar, es en una consulta del médico rehabilitador y no del especialista y, en segundo lugar, porque precisamente la última frase remite al “*control por COT*”, esto es al especialista en cirugía ortopédica y traumatología del hospital.

Por ello, existiendo un alta médica, emitida por el especialista, el *dies a quo* es el de esta fecha, que en el caso examinado es claramente el 30 de junio de 2021 en el que el traumatólogo anota que la paciente ha terminado la rehabilitación, que realiza vida normal y, en consecuencia, le da el alta clínica (folio 30).

A mayor abundamiento y dado que en el expediente se hace referencia a un procedimiento -indebidamente tramitado por el ayuntamiento- como de responsabilidad patrimonial y que concluyó con el decreto de 22 de octubre de 2020, anulado después por la sentencia de 3 de noviembre de 2022 del Juzgado de lo contencioso administrativo n.º 24, es de recordar que durante todo este tiempo el plazo de un año para reclamar, habría estado suspendido.

TERCERA.- En cuanto al procedimiento tramitado, vemos que se ha incorporado, conforme al artículo 81 de la LPAC, el informe del servicio municipal afectado y que también consta emitido el de la Policía Municipal.

Tras ello, se dio trámite de audiencia como establece el artículo 82 de la LPAC, a la reclamante. Y después, se emitió un informe jurídico. Por último, se formuló la correspondiente propuesta de resolución, conforme a lo preceptuado en el artículo 81.2 párrafo segundo de la LPAC, que fue remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

Sin embargo, examinado todo el *iter* procedimental del expediente en su conjunto, hemos de poner de manifiesto que se producen dos omisiones graves que implican la retroacción del procedimiento.

- En efecto, en la reclamación formulada -en sus páginas 1 y 2- se pone claramente de manifiesto por la interesada la existencia de diversos testigos de los que se dice literalmente que “*presenciaron la caída*”. Estos serían, por una parte, su marido y otra persona; y por otra, “*los facultativos del centro médico que en ese momento pasaban consulta*”. Además, los identifica perfectamente con sus nombres y DNI, y da sus domicilios para que puedan ser citados. Respecto de los facultativos, no puede indicar los nombres concretos, pero estos obviamente son conocidos en el Patronato Municipal.

Vemos que en el primer trámite procedimental se notifica a la reclamante la fecha de entrada por registro de su reclamación y el plazo para resolver y se nombra instructora. Sin embargo, por parte de ésta no se adopta ningún acuerdo en relación a las pruebas (ya sea la documental o la pericial aportadas) ni a los testigos.

Y es precisamente el órgano instructor como conocedor de la LPAC y tramitador de este tipo de procedimientos, el que tiene que

acordar bien la admisión y práctica de las pruebas con la citación de los testigos propuestos, o bien, denegar -motivadamente- su práctica. Nada de esto ha sucedido en el caso dictaminado.

Como hemos tenido ocasión de señalar en anteriores dictámenes (así, el dictamen 350/17, de 7 de septiembre) la citación de los testigos no es un trámite que deban cumplimentar los interesados, sino que debe realizarlo el instructor del procedimiento quien, de acuerdo con el artículo 75 de la LPAC, debe realizar de oficio los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

El instructor tampoco ha dictado resolución rechazando la prueba testifical, lo cual puede hacerse *“cuando sea manifiestamente improcedente o innecesaria, mediante resolución motivada”*.

El procedimiento guarda silencio sobre los testigos, hasta que, en el informe emitido después del trámite de audiencia, por la técnica de la Asesoría Jurídica en su fundamento jurídico quinto se afirma sin más: *“a mayor abundamiento, no aporta testifical que avale su relato, citando que se encontraban en el momento de suceder la caída su marido, hijos y un familiar suyo, siendo todos ellos testigos de parte con un interés directo en el presente procedimiento”*. Cuando esto no es cierto, pues los testigos sí fueron propuestos por la reclamante, que no es una profesional del derecho para pedir en el suplico de la reclamación la práctica de esta prueba.

Además, si por el instructor se consideraba que algunos de ellos - como familiares- tenían interés directo en el asunto, debió haberse practicado primero la prueba y después -en su valoración- haberse puesto de manifiesto esto por el instructor. En cuanto a los facultativos del servicio médico -sitio del que salía la reclamante- éstos

podrían aportar datos sobre la caída o sobre el escalón causante de ésta.

Por ello, debe retrotraerse el procedimiento a fin de practicar las testificales y no causar indefensión a la reclamante, ello por cuanto que tal y como viene señalando esta Comisión Jurídica Asesora, la prueba testifical es de suma importancia para poder probar la mecánica y la forma de la caída y en su caso, acreditar la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio municipal, destacando su relevancia en este tipo de expedientes, al ser, en ocasiones, el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica de la caída.

También hemos señalado (dictamen 366/21, de 27 de julio) que una vez practicada la prueba, el instructor debe realizar una valoración particularizada del testimonio, esto es, la toma en consideración de la razón de ciencia que hubiera dado y las circunstancias que concurren en el testigo, acorde a las reglas de la sana crítica (cfr. artículo 376 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). Y si alguno de los testigos está en la causa de tacha del artículo 377 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se deberá realizar una valoración prudente.

- La otra circunstancia que hemos se significar como motivadora de la retroacción, es la existencia de un informe jurídico después del trámite de audiencia y antes de la propuesta de resolución, en el que se ponen de manifiesto hechos o argumentos nuevos a los cuales no ha tenido acceso la reclamante.

En efecto, en el informe se hace una descripción detallada con numerosas fotografías del lugar en el que acaecieron los hechos y de su forma de acceder a él, y sobre un nuevo aspecto desconocido hasta ese momento como es la alegación de que el tránsito al centro médico

se produjo por un lugar no destinado al mismo, y además de pronunciarse sobre la supuesta ausencia de testigos.

Como es doctrina de este órgano consultivo asumiendo la jurisprudencia de los Tribunales, la audiencia al interesado deberá tener lugar antes de dictar la correspondiente propuesta de resolución (dictámenes 61/16, de 5 de mayo, 397/16 de 8 de septiembre y 516/16, de 17 de noviembre, entre otros muchos) y no después del trámite de audiencia, por no causar indefensión al interesado proscrita por el artículo 24 de la Constitución Española.

Un informe posterior a la audiencia podría, en su caso, emitirse para informar por ejemplo de algún aspecto técnico de las alegaciones formuladas (lo que no es el caso) pero no para introducir argumentos novedosos o hechos no puestos de manifiesto en la audiencia.

La Administración debe desplegar en la instrucción la actividad necesaria para una correcta resolución del asunto, en aras de servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, como señala el artículo 103 de la Constitución Española, ya que el procedimiento administrativo se configura como el cauce formal al que la Administración debe ajustar su actuación, precisamente en garantía del ciudadano, no siendo el procedimiento administrativo una mera sucesión cronológica de trámites, sino una garantía material del interesado (dictamen 265/18, de 14 de junio).

Así pues, procede retrotraer el procedimiento y una vez practicada la prueba testifical, se emitirá el informe jurídico oportuno para la valoración de todo lo actuado y se dará nuevo trámite de audiencia a la interesada de todo el expediente instruido hasta ese momento; inmediatamente después, se emitirá otra propuesta de resolución, la cual, junto con el expediente, será remitida a este órgano consultivo para preceptivo dictamen.

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

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento a fin de que se proceda en la forma señalada en la consideración jurídica tercera de este dictamen.

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 n.º 397/23

Sr. Alcalde de Fuenlabrada

Pza. de la Constitución, 1 – 28943 Fuenlabrada