

Dictamen nº: **517/19**
Consulta: **Alcalde de Majadahonda**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **05.12.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 5 de diciembre de 2019, emitido ante la consulta formulada por el Alcalde de Majadahonda, 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 Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a una caída a la salida del Ayuntamiento de Majadahonda, por encontrarse el suelo mojado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 11 de diciembre de 2014 la persona citada en el encabezamiento, presentó en el Registro municipal de Majadahonda un escrito en el que únicamente exponía que “*el 11 de diciembre a la salida del Ayuntamiento resbalé por estar el suelo fregado (...) rompiéndome las gafas. Siendo testigos de todo ello los funcionarios de la planta baja del Ayuntamiento que me recogieron*”.

No cuantifica la indemnización pero solicita el “*abono del arreglo de las gafas*”.

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:

El 18 de diciembre de 2014, D. (...) presenta en nombre y representación de la reclamante un escrito en el que manifiesta, que a consecuencia de la caída sufrida en los soportales del Ayuntamiento *“hemos tenido que depender de una persona para ayudarla”*. El escrito se acompaña; de un parte de lesiones, según el cual, la reclamante fue asistida por un médico de un Centro de Salud, el 16 de diciembre de 2014, por dolor en el primer dedo de la mano izquierda y dolor en cresta tibial izquierda, y la factura de una gafa progresiva por importe de 220 euros.

Por Decreto del Alcalde de 11 de mayo de 2015 se nombra instructor del procedimiento y se requiere a la reclamante para que subsane la reclamación con indicación de las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio público, indicación del momento en el que se produjo el daño, evaluación económica de la reclamación y concretara los medios de prueba de los que pudiera valerse. El Decreto se comunica a la reclamante y a la aseguradora municipal.

El 5 de junio de 2015 D. (...) aporta al procedimiento un escrito, sin fecha, en el que la reclamante le confiere su representación.

El 11 de junio de 2015 se solicita informe a la Concejalía de Medio Ambiente, que a su vez, recaba el informe de la empresa encargada de la limpieza de edificios municipal.

El 7 de julio de 2015 la empresa encargada del servicio de limpieza del Ayuntamiento informa que *“El 11 de diciembre de 2014 D^a (...) nos informa no había limpiado todavía la zona donde se produjo el accidente, por lo que es imposible que el suelo estuviese mojado por causa imputable*

al servicio prestado. Cuando se produce la limpieza de suelos, la zona siempre queda señalizada avisando del riesgo de pisar sobre ese suelo recién fregado, no estando señalizada la zona donde se produjo el accidente, puesto que todavía no se había procedido a su limpieza”. En cuanto al “lugar donde se produjo el accidente (soportales exteriores del Ayuntamiento), no había sido fregado todavía por lo que no puede imputarse al servicio de limpieza”. Considera que la reclamante no ha acreditado el nexo causal entre el servicio prestado y el daño sufrido e informa que dispone de una póliza de responsabilidad civil para cubrir los riesgos derivados de la ejecución del contrato.

Obra en el folio 34 el informe de la Concejalía de Medio Ambiente de 10 de julio de 2015 que a la vista del informe de la empresa contratista *“entiende que se procedió correctamente a los trabajos realizados por la empresa, no siendo imputable la caída, a un trabajo defectuoso, sino a un posible estado de humedad por las fechas en las que se produce”.*

Figura en el folio 36 un informe del Servicio de Registro General e Información firmado por dos personas el 23 de julio de 2015 *“sobre las cuestiones planteadas por la interesada en su escrito de reclamación donde manifiesta que los funcionarios de la planta baja fueron testigos de los hechos por lo que procedemos a manifestar lo siguiente: en general, al igual que los días anteriores y posteriores al día 11 de diciembre de 2014, el servicio de limpieza del edificio municipal procedió, a la limpieza y posterior fregado, sin señalización, de los suelos de los soportales del Ayuntamiento que dan acceso a la entrada del mismo. Cuando el suelo aún permanecía mojado, una señora mayor, al intentar acceder a la puerta de entrada del Ayuntamiento, resbaló y cayó, rompiéndose las gafas”.*

El 30 de agosto de 2015 la Concejalía de Medio Ambiente emite informe complementario en el que concluye: *“no habiendo tenido conocimiento del hecho en el momento que se produce el suceso, no*

tenemos base alguna para determinar si la responsabilidad patrimonial le corresponde a la empresa concesionaria de los Servicios de Limpieza de Edificios”.

El 3 de noviembre de 2015 el representante de la reclamante incorpora al procedimiento un informe médico.

El 19 de noviembre de 2015 la Concejalía de Medio Ambiente, Jardines y Limpieza emite nuevo informe en el que relaciona los informes anteriormente emitidos y transcribe las condiciones específicas establecidas en los pliegos del contrato de limpieza.

El 29 de febrero de 2016 se evacuó el oportuno trámite de audiencia a la empresa adjudicataria del contrato de limpieza (folio 53) que comparece, obtiene copia del expediente y presenta escrito de alegaciones el 29 de marzo de 2016 en el que de forma sucinta manifiesta que el testimonio de las dos trabajadoras del Ayuntamiento es genérico, carente de concreción y no determinante de que el suelo permaneciera mojado por causa imputable al servicio de limpieza, insiste en que en el lugar donde se produjo el accidente no estaba fregado y finaliza alegando que dadas las fechas en las que se produjo el accidente, el estado húmedo o mojado de los soportales exteriores constituía un acontecimiento previsible por la reclamante por lo que en todo caso debió adoptar las medidas adecuadas para evitar la caída.

Con posterioridad, se solicitó en reiteradas ocasiones el informe de la aseguradora municipal (folios 78 a 100).

El 10 de enero de 2018 se confirió trámite de audiencia a la interesada.

El 6 de marzo de 2018, la aseguradora municipal informa que no se trata de un hecho imputable a la asegurada.

Tras la incorporación del citado informe se otorgó nuevo trámite de audiencia a la interesada el 22 de enero de 2019. El representante de la interesada compareció el 28 de enero de 2019 y se le hizo entrega de copia del expediente administrativo sin que conste en el expediente la presentación de alegaciones.

El instructor formuló informe propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por entender que no existe relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público, ni tener el daño carácter antijurídico.

Se recabó el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora que en su Dictamen 96/19, de 14 de marzo concluyó retrotraer el procedimiento para la práctica de la prueba testifical de los funcionarios firmantes del informe de 23 de julio de 2015.

Con posterioridad, la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el 8 de abril de 2019 acordó retrotraer el procedimiento.

El 10 de mayo de 2019 la interesada otorgó poder *apud acta* a favor de D. (...) y ratificó las actuaciones por el mismo realizadas.

Figura en el folio 235 y siguientes la declaración de una de las testigos, funcionaria, prestada en comparecencia personal ante el instructor del procedimiento. De dicha declaración interesa destacar, que a la pregunta de si vio directamente la caída responde: “*No, vi como estaba levantándose y nos acercamos a ayudarla, y recogimos las gafas del suelo que estaban rotas*”. También declara que la caída se produce a primera hora de la mañana y “*estaba húmeda toda la zona de soportales que corresponde al Ayuntamiento, dado que era invierno*”. La otra testigo, también funcionaria, en comparecencia personal no recuerda si el día de los hechos había humedad y recuerda que “*fregaban todos los días sobre*

la misma hora y si estaba el suelo sucio pasaban la fregona otra vez a lo largo de la mañana”.

El instructor solicitó al Servicio de Información y Registro, Estadística y Patrimonio que facilitara la relación de ordenanzas y funcionarios de dicho Servicio que pudieran ser testigos de los hechos. Al respecto, el 1 de octubre de 2019 informó que *“dado el tiempo transcurrido vagamente recuerdan dicha caída, no siendo ninguno testigo directo de la misma y simplemente el ordenanza D. (...) indica que él lo único que recuerda es asistir a una señora en el arreglo de unas gafas que manifestaba haberse caído, pero desconoce cómo al no haber presenciado dicha caída”.*

Se confirió un nuevo trámite de audiencia a todos los interesados. Figura en el expediente el escrito de alegaciones formulado por el representante de la interesada.

Finalmente, se formuló propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad.

TERCERO.- En este estado del procedimiento, el 20 de noviembre de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo.

A dicho expediente se le asignó el número 533/19, 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).

Ha correspondido su estudio por reparto de asuntos a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 5 de diciembre de 2019.

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 indeterminada y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, tal y como se indicó en el Dictamen 96/19 ha de ajustarse a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y al RPRP, al haberse iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esta ley.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la LRJ-PAC, en cuanto es la persona que sufre los daños que atribuye a que el suelo de los soportales del Ayuntamiento estaba fregado. Ha actuado representada en virtud de apoderamiento *apud acta*.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Majadahonda en cuanto titular de la competencia de infraestructuras públicas *ex* artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del

Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

El 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 (cfr. artículo 142.5 de la LRJ-PAC). En este caso resulta del expediente que el accidente por el que se reclama tuvo lugar el 11 de diciembre de 2014, por lo que la reclamación interpuesta el mismo día es indudable que está presentada en el plazo legal.

En la tramitación del procedimiento, se ha recabado el informe de la Concejalía de Medio Ambiente y ha emitido informe el Servicio de Información, Registro, Archivo, Estadística y Calidad. Tras el Dictamen 96/19, se ha practicado la prueba testifical de las dos personas firmantes del informe de 23 de julio de 2015, se ha conferido nuevo trámite de audiencia a los interesados y finalmente se ha redactado la propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

No obstante debemos llamar la atención sobre el excesivo plazo de tramitación del procedimiento, que excede en mucho el plazo de seis meses establecido en la ley. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido (artículos 42.1 y 43.3 b) de la LRJ-PAC), ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución 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 los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC, si bien en este caso, como ya hemos dicho, habría que estarse a lo dispuesto en la LRJ-PAC.

Según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014), 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”.

Así pues, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con 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, resulta acreditado en el expediente que la reclamante, de 74 años en el momento de los hechos, acudió a las 10:45 horas del día 16 de diciembre de 2014 a consulta del Centro de Salud Cerro del Aire donde a la exploración física presentaba equimosis malar I evolucionada y edema subparpebral izquierdo sin dolor en eminencias óseas. Dolor a movilización de primer dedo de la mano izquierda sin malrotación ni angulación y en cara lateral de cresta tibial de miembro inferior izquierdo a nivel de 1/3 medio presentaba hematoma de unos tres centímetros, fue diagnosticada de pronóstico leve y se pautó analgesia. También resulta probado el gasto que figura acreditado mediante factura a nombre de la reclamante.

Determinada, en los términos expuestos, la existencia de daño efectivo procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, corresponde a la parte actora que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Así lo recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015) que señala que *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*. Es decir, corresponde a la interesada 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 de la caída y que los daños sufridos derivan del funcionamiento del servicio público. Una vez acreditado dicho 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 o 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 interesada alega que la caída sobrevino al resbalar en el suelo mojado a la salida/entrada del Ayuntamiento.

Para acreditar la relación de causalidad, aportó únicamente al expediente administrativo un parte de lesiones firmado por un médico del Centro de Salud Cerro del Aire.

Durante la instrucción del procedimiento se ha incorporado informes y tras el Dictamen 96/19, se ha practicado la prueba testifical de las dos personas firmantes del escrito de 23 de julio de 2015.

Respecto a la documentación médica, tal como viene dictaminando esta Comisión Jurídica Asesora, solo acredita que la reclamante sufrió un daño, pero no sirven para probar que se cayera en el lugar alegado ni las circunstancias en que se produjo la caída.

Del conjunto de la prueba practicada no puede tenerse por acreditados los hechos que sustentan la reclamación puesto que si bien es cierto que en el informe de 23 de julio de 2015 las funcionarias firmantes del escrito expresaron que cuando el suelo aún permanecía mojado una señora mayor al intentar acceder a la puerta de entrada del Ayuntamiento resbaló y cayó, tras la prueba testifical practicada se infiere que no presenciaron la caída. Respecto al estado del suelo, una de ellas declara que estaba húmeda toda la zona de soportales que corresponde al Ayuntamiento pero no que estuviese fregado, sino porque *“era invierno”*.

Conforme a lo anteriormente expresado cabe concluir que no resulta posible conocer con seguridad cómo se produjo la caída o en qué medida la falta de diligencia de la reclamante pudo tener influencia en la misma, lo que impide tener por acreditado la existencia de nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos.

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 5 de diciembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 517/19

Sr. Alcalde de Majadahonda

Pza. Mayor, 3 – 28220 Majadahonda