

Dictamen nº: **39/22**

Consulta: **Alcaldesa de Alcorcón**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **25.01.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 25 de enero de 2022, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Alcorcón, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo 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 perjuicios sufridos que atribuye a una caída provocada por la placa existente en la calle de Los Lirios nº 12, de Alcorcón.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 21 de diciembre de 2021 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 701/21, 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. Laura Cebrián Herranz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 25 de enero de 2022.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito formulado por la persona citada en el encabezamiento de este dictamen, presentado el día 21 de marzo de 2019 en el que refiere los hechos que motivan la pretensión indemnizatoria, de los que junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1.- En su escrito de reclamación, la interesada refiere que el día 8 de junio de 2018, sobre las 19.45 h, cuando iba circulando por la calle de referencia, al pisar una placa existente en el suelo, resbaló y se produjo diversas lesiones de las que aún no se ha recuperado.

Indica que en el lugar de los hechos se presentó la Policía Local y el SUMMA, cuyo informe adjunta, así como el informe de alta de Urgencias del Hospital Universitario Fundación Alcorcón de fecha 8 de junio de 2018.

Solicita una indemnización cuyo importe no cuantifica por no estar en ese momento estabilizadas las lesiones padecidas con motivo de la caída.

**TERCERO.-** Presentada la reclamación anterior, se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Previa su solicitud por parte del instructor del procedimiento, la Policía Municipal informa con fecha 3 de abril de 2019 que el día 8 de

junio de 2018 se recibe una llamada en su central de comunicaciones informando de la caída de una mujer en la calle de Los Lirios nº 12, de Alcorcón y que personado el indicativo B-21 resultó positivo, tratándose de la reclamante que manifestó haber pisado una tapa de registro de Telefónica, resbalando y perdiendo el equilibrio, habiéndose torcido el tobillo. Los agentes actuantes reseñan que la tapa estaba mojada y algo resbaladiza, Se persona un indicativo del SUMMA que traslada a la reclamante al Hospital Universitario Fundación Alcorcón. Adjuntan foto del lugar de la caída.

El 24 de abril de 2019 emite informe el ingeniero técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento de Alcorcón en el que indica que la Policía Local no presenció la caída por lo que no existe constancia fehaciente de que sucediera en la zona y circunstancias reflejadas por la reclamante.

Indica que no consta ninguna incidencia previa en esa zona por lo que la Administración no conocía dicha problemática.

Precisa que la causa del posible accidente no se encuentra en el mal estado de la tapa de la arqueta o la existencia de desperfectos en su alineación y nivelación, sino que se trata de un problema que radica directamente en el diseño de la tapa de la arqueta y los materiales empleados en su ejecución, por lo que debe dirimirse si el registro de la arqueta cumplía con su normativa específica en el momento en que fue instalada.

Finalmente, indica que la tapa supuestamente causante del accidente corresponde a un servicio de carácter privado, el cual es responsable de la gestión integral de la red, incluidos los registros de arquetas en las vías públicas.

Consta en el expediente que a requerimiento del instructor del procedimiento, la interesada presentó el 11 de julio de 2019 un escrito al que adjuntó una declaración de no haber sido indemnizada ni ir a serlo por compañía ni mutualidad de seguros ni por entidad pública o privada como consecuencia del accidente, copia de su NIE, así como documentación clínica.

El día 30 de julio de 2019, la reclamante presenta en el registro del ayuntamiento un escrito al que adjunta un informe pericial de valoración del daño, en base al cual cuantifica la indemnización que solicita en la cantidad de 31.245,13 euros, precisando que dicho importe no es definitivo, en función de posibles secuelas adicionales que pudieran producirse.

Por medio de oficio de fecha 2 de agosto de 2019, se confiere trámite de audiencia a TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U y se solicita informe sobre si el tipo de arqueta que provocó la caída han sido colocadas única y exclusivamente en Alcorcón, o, por el contrario, son el modelo utilizado por la compañía con carácter general, y si cumplen la normativa exigida para este tipo de instalaciones en la vía pública.

El 1 de agosto de 2019, previo requerimiento por parte del instructor, emite informe la sección de Infraestructuras y Obras Públicas del Ayuntamiento. Indica que se desconoce el acto administrativo por el que se autorizó por el Ayuntamiento de Alcorcón la colocación de la arqueta en ese lugar, indicando que pudo tratarse del proyecto de urbanización que desarrollara el ámbito, o de licencia para la extensión o modificación de la red existente.

Indica que la empresa responsable de su colocación y mantenimiento es TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A, y que no les consta ninguna reclamación previa relacionada con este tipo de arquetas, que han sido colocadas por la compañía con carácter general.

Añade que no pueden certificar que la arqueta cumpla la normativa de seguridad puesto que no se observa el marcado correspondiente a la norma UNE EN 124.

El 3 de septiembre de 2019, por medio de correo electrónico, TELEFÓNICA indica que no recibió la reclamación por el incidente de referencia ni por ningún otro de fecha anterior o posterior relacionado con esa arqueta. Indica que en el informe del técnico municipal se confirma que la instalación no presenta deficiencias y está a nivel de la acera.

Añade que los técnicos de la empresa han revisado recientemente la tapa de la arqueta, a raíz de recibir la reclamación y han confirmado que se encuentra en buen estado. Finalmente afirma que se trata de una tapa de arqueta homologada.

El 24 de octubre de 2019, la reclamante registra de entrada en el ayuntamiento un escrito en el que solicita que se proceda por parte de la Policía a identificar a la persona que el día de los hechos llamó a la central de comunicaciones para que pueda prestar declaración testifical; que se oficie a TELEFÓNICA a fin de que informe sobre la fecha de instalación de la placa que ocasionó la caída así como si en la misma zona en algún momento ha procedido a llevar a cabo operaciones de mantenimiento sobre otras placas, como aplicación de pinturas antideslizantes o cambio de estas.

El 9 de marzo de 2020, la reclamante presenta un anexo al informe pericial inicialmente presentado, con motivo de la retirada de material de osteosíntesis, y un nuevo cálculo de la indemnización por importe de 28.515,92 euros en base a las modificaciones del citado anexo.

Por medio de escrito de fecha 10 de noviembre de 2020, la compañía aseguradora del ayuntamiento solicitando la desestimación de la reclamación.

Finalmente, el 16 de noviembre de 2021 se formuló propuesta de resolución en la que se deniega la práctica de las pruebas propuestas por la reclamante aduciendo que la carga de la prueba corresponde a quien reclama, que la Policía emitió su informe sin filiar a ningún testigo y que la identidad de la persona que avisó a la policía no acredita que haya visto el accidente, sino que la reclamante precisaba asistencia. Añade que en el expediente consta informe de TELEFONICA que la reclamante ha podido examinar en el trámite de audiencia. Propone la desestimación de la reclamación por no haberse acreditado la dinámica del accidente, los desperfectos en la vía pública ni el nexo de causalidad entre el daño producido y el servicio público.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, a solicitud del órgano legitimado para ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3 a) del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** La reclamante formula su pretensión indemnizatoria solicitando ser resarcida por los daños sufridos, que atribuye a una caída en una calle del municipio de Alcorcón. Concurre en ella la

condición de interesada para interponer la reclamación, de conformidad con el artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

El Ayuntamiento de Alcorcón se encuentra legitimado pasivamente en cuanto titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, *ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)*, título competencial que justifica sobradamente 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 67.1 de la LPAC). En este caso, teniendo en cuenta que la caída por la que se reclama tuvo lugar el 8 de junio de 2018, no cabe duda que se ha formulado en plazo la reclamación presentada el 21 de marzo de 2019, ello con independencia de la fecha de la curación o de determinación de las secuelas.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho, se han recabado los informes correspondientes *ex artículo 81 LPAC* y se ha conferido trámite de audiencia a los interesados.

Por último, consta que se ha redactado la propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada. En la propuesta, *ex artículo 77.3 de la LPAC*, se rechaza la prueba testifical solicitada por la reclamante

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.

**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), requiere el cumplimiento de 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, 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*”.

**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-luxación de tobillo izquierdo trimaleolar de Maisonneuve que requirió de intervención quirúrgica.

Determinada la existencia de daño efectivo en los términos expuestos 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. Es decir, le corresponde 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 derivan del mal estado de la vía pública. 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 se alega que la caída sobrevino como consecuencia del estado de una placa existente en el lugar indicado. Para acreditar la relación de causalidad, se ha aportado diversa documentación médica e informe del SUMMA que acredita la asistencia prestada a la reclamante el día de los hechos. Durante la instrucción del procedimiento se ha incorporado el informe del técnico municipal y de la Policía Municipal, así como fotos del lugar del accidente.

En lo que respecta a los informes médicos, 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.

Asimismo, las fotografías servirían en su caso para acreditar la existencia de un desperfecto, pero no la mecánica del accidente, esto es, que la caída de la interesada se produjo por la existencia del pretendido defecto alegado por la interesada. En este caso concreto se da la circunstancia de que en las fotos no se aprecia ningún defecto en la placa o tapa que según la reclamante ocasionó su caída.

En cuanto a la prueba testifical propuesta por la reclamante, como ha quedado expuesto, ha sido denegada por el instructor, aduciendo que la Policía emitió su informe sin filiar a ningún testigo y que la identidad de la persona que avisó a la policía no acredita que haya visto el accidente, sino que la reclamante precisaba asistencia

En definitiva, del conjunto de la prueba practicada podemos concluir que la reclamante no ha probado la forma y circunstancias en que se produjo la caída, lo que impide establecer la debida relación causal de la caída con el funcionamiento de los servicios públicos.

De los informes técnicos obrantes en el expediente no resulta la existencia de desperfecto alguno y por tanto, ante la ausencia de otras pruebas no es posible considerar probada 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*”. Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 30 de marzo de 2017 -recurso 595/2016-, “*ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados*”.

En todo caso, como hemos dicho reiteradamente, de acuerdo con la jurisprudencia, a la hora de transitar por las vías urbanas, ha de hacerse con un mínimo de cuidado, ya que en dichas vías se encuentran elementos estructurales, cuya existencia viene justificada para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos lo que implica una mayor diligencia de los peatones para evitar posibles caídas al tropezar con ellos. Así nos hemos hecho eco de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de mayo de 2010 cuando refiere que “*dado que la presencia de un elemento estructural de la vía peatonal convenientemente definido y bien perceptible no puede ser considerada como presupuesto necesario e idóneo para la producción del resultado lesivo, no se puede afirmar la antijuridicidad del mismo, de donde se deriva el deber jurídico para la recurrente de soportar las consecuencias dañosas subsiguientes a su caída*”, doctrina trasladable al caso que nos ocupa.

Por todo lo expuesto, ha de concluirse que el daño provocado por la caída no tiene la condición de antijurídico.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no quedar acreditada la relación de causalidad entre la caída y el funcionamiento de los servicios públicos, ni concurrir 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 25 de enero de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 39/22

Sra. Alcaldesa de Alcorcón

Pza. Reyes de España, 1 - 28921 Alcorcón