

Dictamen n.º: **451/23**
Consulta: **Alcalde de Coslada**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **14.09.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 14 de septiembre de 2023, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Coslada, a través del consejero de Presidencia, Justicia 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 derivados de una caída sufrida en calle Aeropuerto, de Coslada, que atribuye al tropiezo con una baldosa que estaba levantada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 26 de marzo de 2021, y mediante escrito reiterado el 8 de noviembre de 2021, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 22 de mayo de 2020, cuando iba paseando por la calle Aeropuerto, y subiendo hacia el puente de la vía, en Coslada, al tropezar con una baldosa que estaba levantada y en mal estado.

La reclamante se limita a señalar que a consecuencia de la caída ha sufrido dos intervenciones y un proceso de rehabilitación desde el 1 de julio de 2020, impidiéndole realizar su trabajo y *“corroborando los médicos y especialistas que no voy a recuperar la movilidad total”*.

Adjunta con su escrito diversa documentación médica y fotografías tanto de las lesiones padecidas como del supuesto lugar del accidente. Si bien en su escrito complementario de 8 de noviembre de 2021 fija el importe de la indemnización solicitada en la cifra de 250.000 euros, posteriormente, el 8 de junio de 2022, reduce tal cuantía a la suma de 21.978,45 euros, aportando a tal efecto informe médico pericial de valoración del daño personal.

De la documentación médica aportada resulta que la reclamante, nacida en 1970, fue atendida en Urgencias de Traumatología del Hospital Universitario del Henares el 22 de mayo de 2020 por dolor en la mano izquierda tras un traumatismo directo. En la exploración física se objetiva tumefacción difusa sobre segundo al quinto dedo. Dolor a la palpación de interfalángica proximal de segundo a cuarto dedos. Balance articular limitado por el dolor.

Tras estudio de radiología simple y de exploración clínica, se establece como juicio diagnóstico una fractura conminuta de la base de la segunda falange del tercer y cuarto dedos de la mano izquierda. Como plan terapéutico, se decide tratamiento quirúrgico. Se coloca férula en intrínseco plus más sindactilia, braw en cabestrillo y se solicita preoperatorio para ingreso el domingo 24 de mayo de 2020 para intervención quirúrgica. En la citada fecha se realiza, mediante anestesia tipo local y regional, colocación de fijador externo artrodiastador de la articulación interfalángica proximal en marco tipo Suzuki en 3er y 4to dedo, con comprobación bajo escopia satisfactoria.

Ese mismo día recibe el alta médica hospitalaria, prescribiéndose al alta: reposo relativo, frío local, Dexketoprofeno, Paracetamol, Omeprazol y control en consultas de Traumatología el 2 de junio de 2020.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, por Decreto de la Alcaldía de fecha 18 de abril de 2022 se acordó la incoación e instrucción del expediente conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Mediante el escrito ya citado de 8 de junio de 2022, la reclamante fija el importe de la indemnización, aportando informe médico pericial de valoración del daño, y solicita la práctica de la prueba testifical, designando al efecto a la testigo con su nombre, apellidos y domicilio.

El instructor solicita informe al Departamento de Vías Públicas y Edificios, que lo evacúa el 22 de febrero de 2023, exponiendo que el lugar referido en la reclamación pertenece al viario público de competencia municipal y su mantenimiento corresponde al Ayuntamiento de Coslada, y señalando que: *“El estado del pavimento de la acera en el entorno es en general aceptable, atendiendo a las posibilidades económicas y de gestión. En la fecha de la incidencia, en el encuentro del pavimento de la acera de la rotonda con la del tramo que comunica hacia la calle Aeropuerto el bordillo se encontraba muy bufado, produciéndose un resalto y la rotura de varias baldosas.*

- *En fecha posterior al incidente se efectuaron trabajos de reparación para eliminar el resalto del bordillo.*

- *No se tiene noticia de otras incidencias con reclamación similares en ese entorno en fechas”.*

Con fecha 10 de marzo de 2023, se procede a la citación de la testigo propuesta por la reclamante, su hija, para su comparecencia en dependencias municipales a fin de recabar el oportuno testimonio. El 21 de marzo de 2023 comparece la testigo quien, a preguntas del instructor, declara que caminaban juntas y les daba el sol en la cara e indica que tropezaron las dos, que su madre cayó, pero ella no. Identifica el lugar concreto de la caída y señala que el accidente acaeció a las 21 horas del 22 de mayo de 2020 a causa del mal estado de la acera.

Por oficio de 3 de mayo de 2023 se concede trámite de audiencia en el expediente a la reclamante, quien, por medio de su abogado, presenta escrito de alegaciones el 17 de mayo de 2023, ratificándose en su reclamación y reiterando la solicitud de indemnización por importe de 21.978,45 euros, que se corresponde con 1 día de pérdida de calidad de vida grave, 83 días moderada y 409 días de perjuicio personal básico; intervención quirúrgica (1.250 euros) y, en cuanto a las secuelas, 4 puntos por perjuicios anatómico-funcionales.

Consta en el expediente correo electrónico de la abogada de la aseguradora municipal de 23 de mayo de 2023, en el que refiere que, sin perjuicio de que no aprecia la existencia de prueba que acredite la realidad de lo manifestado de contrario respecto las circunstancias en las que se produce la lesión, ha comprobado *“en Google Maps que el emplazamiento identificado es una gran avenida con amplias zonas peatonales. Si es así, quizás convenga unir en el expediente -es posible ya lo habéis hecho- una foto que refleje la amplitud de la zona y evitabilidad del desperfecto, independientemente de la puesta de sol...”*.

No se aporta valoración económica de las lesiones por parte de dicha entidad aseguradora del Ayuntamiento de Coslada.

Finalmente, el 11 de julio de 2023 se redacta por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada al no concurrir los requisitos para reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración.

TERCERO.- El día 1 de agosto de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 456/23 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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 14 de septiembre de 2023.

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

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega, producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Coslada, 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.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, consta en el expediente que la caída por la que se reclama tuvo lugar el 22 de mayo de 2020, de modo que la reclamación, interpuesta el 26 de marzo de 2021, ha sido formulada en plazo, con independencia de la fecha de curación o de determinación de las eventuales secuelas.

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 ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC al Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Coslada.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha practicado la prueba testifical propuesta por la reclamante, a la que se ha dado audiencia posteriormente y ha formulado alegaciones en el sentido ya expuesto. Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

Se observa, no obstante, el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, muy por encima del plazo de seis meses establecido para resolver y notificar la resolución. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de informar la consulta.

TERCERA.- 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.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia 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, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible

responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En el presente caso resulta acreditado en el expediente que la reclamante fue diagnosticada y tratada por el Servicio de Traumatología del Hospital Universitario del Henares de una fractura conminuta de la base de la segunda falange del tercer y cuarto dedos de la mano izquierda.

La reclamante alega que la caída fue consecuencia del mal estado del pavimento, existiendo un levantamiento de las baldosas. Aporta como prueba de su afirmación unos informes médicos, un informe médico pericial de valoración del daño personal, diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos y de las lesiones de la interesada y, por último, el testimonio prestado ante el órgano instructor por una testigo, su propia hija.

En relación con 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 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 paciente en el informe como motivo de consulta. Lo mismo cabe señalar en relación con el informe médico pericial aportado, que se limita a evaluar el alcance de las lesiones a la vista de la documentación médica obrante en el expediente, pero no ofrece información alguna sobre las causas y circunstancias del accidente.

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, aunque, como en este caso, muestren un evidente desperfecto en la acera, se desconoce la fecha en que fueron tomadas y 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).

Por otro lado, el hecho de que posteriormente se haya reparado el desperfecto en modo alguno prueba que la reclamante sufriera el accidente por las circunstancias que invoca. Así nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestro dictamen 221/18, de 17 de mayo, en el que citamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2017 (recurso apelación 756/2017), cuando afirma: *“que un elemento de la vía pública con un desperfecto de escasa entidad y esquivable sea reparado o sustituido no permite entender que cualquier caída que se haya producido en el entorno de aquél haya sido provocada indefectiblemente por tal motivo y no por otros como, por ejemplo, el que tiene en cuenta la sentencia de instancia, es decir, por falta de atención o cuidado por los peatones”*.

En este caso, se ha practicado una prueba testifical propuesta por la reclamante que, como se argumenta seguidamente, sí que 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 el desperfecto de la acera y el evento lesivo: la caída, en ausencia de otras que se le opongan.

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”*.

En relación con la prueba testifical practicada, si bien es indudable que la testigo (hija de la reclamante) está incurso en la causa de tacha del artículo 377.1. 1º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, lo cierto es que ello no constituye en modo alguno un impedimento para testificar, sino que solo es determinante en el valor y la fuerza probatoria de la declaración testifical (dictamen 440/21, de 21 de septiembre, entre otros). Como decimos, la concurrencia de una causa de tacha no implica la pérdida de valor del testimonio, sino que tan solo supone una advertencia a la hora de su valoración.

En este caso, la testigo propuesta declaró bajo juramento haber presenciado el accidente, porque acompañaba a la reclamante y caminaba a su lado y, si bien no describe de modo pormenorizado en su testimonio cómo sucedió la caída, pues iba hablando con la reclamante, sí el lugar exacto en que se produjo, que -además- también fue reconocido durante la exhibición de la correspondiente fotografía mostrada por el instructor y que corresponde, como veremos, a un tramo de la calle donde el pavimento se encuentra en

un estado deplorable. En consecuencia, la declaración de la testigo es clara en cuanto al mal estado del pavimento como causa de la caída, y también es clara y honesta al declarar sobre aspectos que pudieran incluso perjudicar a la reclamante, como el hecho de que ambas pudieran haber sido deslumbradas por el sol, pues el accidente tuvo lugar en el momento del ocaso del día. Por ello, no cabe albergar duda alguna sobre la veracidad de su testimonio.

Por tanto, a la vista de las manifestaciones de la testigo 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 su testigo.

QUINTA.- Afirmada la concurrencia de un daño y acreditada la relación de causalidad, debemos examinar la imputabilidad a la Administración de 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. Así, *“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”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2006, RC 1988/2002).

Por todo ello, esta Comisión Jurídica Asesora, con vistas a poder estimar concurrente la necesaria antijuridicidad del daño, viene exigiendo la necesidad de que se hayan rebasado los estándares de seguridad exigibles, en el sentido de que el particular no tuviera el

deber jurídico de soportar tal situación (de conformidad con lo previsto el artículo 141.1 de la LRJ-PAC); aspecto para cuya determinación resulta preciso considerar todas las circunstancias concurrentes.

Así pues, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2007, al examinar el nexo causal, lo relaciona con la obligación administrativa de mantener las vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria *“en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, al menos en cuanto a los aspectos materiales de mantenimiento de esas vías para su fin específico, sin que sea permisible que presenten dificultades u obstáculos a la normal circulación (...) sin por lo menos estar adecuadamente señalizados o con la adopción de las medidas pertinentes para la prevención, en tales casos, de posibles eventos dañosos”*.

De igual forma, para el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 9 de junio de 2016 (Rec. núm. 871/2015), *“la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, si bien ha de precisarse que no es posible reclamar una total uniformidad de la vía pública. Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que, socialmente, es requerible. Es precisamente cuando sea necesario un nivel de atención superior cuando surgirá, en su caso, la relación de causalidad, siempre que no se rompa dicho nexo por hecho de tercero o de la propia víctima”*.

En el presente supuesto, no sólo las fotografías incorporadas al procedimiento muestran desperfectos relevantes en el pavimento, sino que tal circunstancia resulta averada por el informe del servicio

municipal obrante en el expediente. Así, el Departamento de Vías Públicas y Edificios señala expresamente que *“...en la fecha de la incidencia, en el encuentro del pavimento de la acera de la rotonda con la del tramo que comunica hacia la calle Aeropuerto el bordillo se encontraba muy bufado, produciéndose un resalto y la rotura de varias baldosas...”*.

En definitiva, a la vista de todo ello, no puede considerarse que la Administración municipal haya cumplido en este caso con el deber de mantener la vía pública dentro del estándar de seguridad exigible, lo que determina que el daño sea antijurídico.

No obstante, esta Comisión entiende que concurren en el presente supuesto determinadas circunstancias que invitan a moderar esta responsabilidad, pues, a la vista del expediente y de las fotografías incorporadas al mismo, cabe destacar que la caída se produjo en un lugar cercano al domicilio de la reclamante, que podía ser conocedora del mal estado del pavimento en ese tramo y, además, en una avenida de gran amplitud, con aceras anchas, donde no resultaba obligado el paso por el tramo de la acera que se encontraba en mal estado.

SEXTA.- Acreditada la antijuridicidad del daño y la relación de causalidad entre el mismo y el funcionamiento de los servicios públicos, procede pronunciarse sobre la concreta valoración de los daños solicitados según el momento en que se produjeron, el 22 de mayo de 2020, de conformidad con el artículo 91.2 de la LPAC.

La reclamante ha aportado un informe pericial de valoración de los daños que le sirve de soporte para solicitar la indemnización que pretende, de conformidad con el baremo de fecha de ocurrencia (2020), mientras que -por el contrario- la aseguradora municipal no

ha remitido ninguna valoración que hubiera de efectuar a partir del reconocimiento realizado a la reclamante por su servicio médico.

Según dicho informe, se estima que la valoración de los daños producidos por la caída asciende a un importe de 21.978,45 euros, que se corresponde con 1 día de pérdida de calidad de vida grave, 83 días moderada y 409 días de perjuicio personal básico; intervención quirúrgica (1.250 euros) y, en cuanto a las secuelas, 4 puntos por perjuicios anatómico-funcionales.

A falta de otra prueba de mayor solvencia y, resultando motivada y proporcionada, habremos de estar a la valoración de los daños proporcionada por la reclamante.

No obstante, como ya señalábamos anteriormente, estimamos adecuada una minoración del importe señalado en un 30 % (6.593,52 euros), en atención a las circunstancias concurrente en el caso concreto.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, reconociendo a la reclamante una indemnización por importe de 15.384,93 euros, cantidad que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento.

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 14 de septiembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 451/23

Sr. Alcalde de Coslada

Avda. de la Constitución, 47 – 28821 Coslada