

Dictamen nº: **67/23**
Consulta: **Alcalde de Fuenlabrada**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **09.02.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 9 de febrero de 2023, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Fuenlabrada, 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 derivados de una caída sufrida en la calle Gazaperas nº1, de Fuenlabrada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 25 de abril de 2022, una abogada apoderada por la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial en nombre de esta con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el día 5 de junio de 2020, sobre las 12:35 horas, en la calle Gazaperas nº 1, donde dice que había un socavón.

Como consecuencia de dicha caída relata que sufrió fractura de la meseta tibial a la altura de la rodilla izquierda, teniendo que ser

operada con material de osteosíntesis, y con limitación de la rodilla en su extensión un 2º, hasta 10º con dolor, conllevando a hundimiento del platillo externo, siendo retirado el material de osteosíntesis el 20 de abril de 2021, y teniendo que ser nuevamente operada el día 6 de julio de 2021 para realización de injerto de hueso esponjoso en defecto tibial.

Concluye el escrito solicitando ser indemnizada con 64.724,88 euros por todos los conceptos, según baremo de 2021.

A la reclamación se acompañan informes de la asistencia médica recibida en el Hospital de Fuenlabrada por la lesión en los años 2020 y 2021. Asimismo, mediante posterior escrito de 31 de mayo se adjuntan fotografías del lugar donde se dice haberse producido la caída, tomadas antes y después de ser reparado el desperfecto causante de la misma.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la 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).

El instructor requirió informe a la Policía Municipal contestando el intendente jefe que no constaba actuación alguna en el día y lugar indicado.

Asimismo, se ha emitido informe fechado el 6 de septiembre de 2022 de la Concejalía de Infraestructuras, en el que se expone:

“No se tuvo conocimiento previo, de la incidencia consistente en bache con desperfectos de aglomerado asfáltico, en la última capa en la calzada con una altura de 4 cm, según se aprecia en las

fotografías aportadas. Además, esta zona de calzada está fuera del itinerario peatonal accesible.

También se comprueba que dicho desperfecto estaba en el campo visual del conductor o del peatón que pudiera caminar por la zona de circulación de vehículos rodados, sin impedimento alguno para su normal observación”.

Conferida audiencia a la empresa contratista responsable del mantenimiento de la vía, se formularon alegaciones solicitando la desestimación de la reclamación y se aportaron más fotografías del lugar.

El 11 de noviembre de 2022 se da audiencia a la reclamante sin que conste la formulación de alegaciones.

Finalmente, el 10 de enero de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria.

TERCERO.- El día 23 de enero 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 27/23 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por la Sección de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 9 de febrero 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 igual 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 Fuenlabrada 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 la interposición de la reclamación contra el mismo.

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, se dice que el accidente tuvo lugar el día 5 de junio de 2020, debiéndosele ser retirado el material de osteosíntesis implantado en la operación de la lesión de rodilla el 5 de abril de 2021 y reintervenida, aparentemente de la misma lesión, el 6 de julio de ese mismo año, por lo que la reclamación presentada el 25 de abril de 2022 estaría formulada en plazo.

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 LPAC a la Concejalía de Infraestructuras.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia a la reclamante, que no ha formulado alegaciones, y con posterioridad, 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.

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 de meseta tibial tras caída.

Ahora bien, los informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, no son válidos para esclarecer el modo en que se produjeron, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

Al margen de esa prueba, la reclamante aporta diversas fotografías que muestran una grieta y la falta de asfalto en la calzada, en una zona no apta para el tránsito de peatones, apreciándose un paso de cebra próximo.

Sobre este material cabe recordar, en primer lugar, que no sirve para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y esos servicios públicos porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías, aunque muestren desperfectos 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).

En este sentido, como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de febrero de 2018 (Rec. 543/2017) *“la falta de prueba directa sobre el punto concreto y la mecánica de la caída, no puede suplirse en este caso mediante otros medios probatorios: el reportaje fotográfico aportado por la reclamante no acredita que se hubiese caído en ese preciso lugar, ni a consecuencia del pequeño resalte existente en el punto de unión de dos baldosas inmediatas al muro de la salida del Metro; el informe de asistencia del SAMUR tampoco es útil para acreditar el punto concreto en que se cayó la apelante y su causa, pues solo justifica que la asistencia sanitaria se prestó en una de las salidas del metro de la estación de Pueblo Nuevo; nada aclara, por su parte, el informe del Hospital Ramón y Cajal; y finalmente, el informe del Jefe de la Unidad Técnica de Conservación 2, de la Dirección General de Vías Públicas y Publicidad Exterior tampoco despeja las dudas, pues del hecho de que se diera aviso del alta para la reparación de la ceja de menos de 2 centímetros existente en una baldosa de terrazo, no se infiere que la caída hubiera sido provocada por ella, máxime cuando el informe considera el desperfecto como poco proclive a producir tropiezos, lo que comparte esta Sala a la vista del reportaje fotográfico, llevándonos a concluir que el estado de la acera se adecuaba al standard de seguridad y de prestación del servicio exigible al tránsito de peatones, extremo que carece de la relevancia que la apelante*

pretende atribuirle, puesto que lo esencial es la falta de acreditación de la causa y la forma en que la caída se produjo”.

Pese a producirse la caída a las 12:55, hora de tránsito habitual, y en medio de una calzada, no consta la presencia de testigos que observaran el accidente ni que le prestaran auxilio, tampoco se produjo asistencia de servicios sanitarios de urgencia o de la Policía Municipal.

Así pues, la prueba practicada sería 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”*. Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 -recurso 595/2016-, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

En definitiva, la determinación de las circunstancias de la caída solo puede establecerse a partir del relato del 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”*.

Al margen de la falta de acreditación de la relación de causalidad, cabe apreciar que el lugar de la caída no era apto para el tránsito de peatones, al tratarse de una calzada y existir un paso de peatones muy próximo. A tal efecto, debe recordarse que el artículo 124 Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad, dispone que en zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades.

Al margen de la falta de prudencia de la reclamante, el desperfecto no solo carecía de relevancia para los vehículos a motor, que son los autorizados para circular por ese espacio, tampoco revestiría de entidad suficiente para producir una caída en un peatón diligente, al ser perfectamente visible. Por tanto, de ser cierta la caída en ese lugar, bien han podido influir otras circunstancias propias de la reclamante.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado la relación de causalidad ni concurrir daño antijurídico atribuible al servicio público municipal.

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 9 de febrero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 67/23

Sr. Alcalde de Fuenlabrada

Pza. de la Constitución, 1 – 28943 Fuenlabrada