

Dictamen nº: **75/23**
Consulta: **Alcalde de Parla**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **16.02.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 16 de febrero de 2023, sobre la consulta formulada por el alcalde de Parla, 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña., por los daños por una caída sufrida durante una clase de yoga impartida en el Centro, en Parla.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 9 de abril de 2018, la persona citada en el encabezamiento presentó un escrito en el Ayuntamiento de Parla en el que detallaba que el día 9 de noviembre de 2016 a las 11.30 horas al empezar la clase de yoga a la que asistía, se escurrió en el pavimento “*que se encontraba algo húmedo*”, cayendo y sufriendo un fuerte golpe.

En el escrito de reclamación se indica que fue atendida inicialmente por el profesor y sus compañeros de clase, que llamaron al SUMMA 112, que acudió y fue trasladada al Hospital Universitario Infanta Cristina permaneciendo allí ingresada, y siendo diagnosticada de una fractura en la columna vertebral (L1).

Refiere que tuvo que estar inmovilizada, llevar un corsé, acudir a fisioterapia hasta 28 de marzo de 2017, y que finalmente, fue dada de alta por el Servicio de Traumatología el día 13 de abril de 2017.

Señala que hasta ese accidente era independiente para las actividades de la vida diaria; que después tuvo que recibir los cuidados de su hija, la cual tuvo que dejar su trabajo pidiendo una excedencia; y que sigue teniendo un dolor en la zona de la cadera y de la nalga.

Indica que no pudo volver a las clases de yoga, que ha perdido el contacto con los compañeros, y que tampoco ha tenido relación con el profesor. Señala que es evidente la responsabilidad patrimonial por parte de la Administración, ya que el Centro es un centro municipal en el que se imparten actividades para personas de la tercera edad, aunque también se utiliza para otras actividades, por lo que debería cumplir con las medidas necesarias de seguridad.

Solicita una indemnización total de 27.654,61 € según el informe de valoración del daño corporal de 6 de noviembre de 2017, que aporta.

El escrito de reclamación se acompañaba, además, de copia de su DNI, informe de la Policía Local de fecha 17 de noviembre de 2017, documentación médica, factura de una ortopedia, factura de fisioterapia, cartas de la hija de la interesada dirigidas a la empresa en la que trabaja acompañadas de nóminas, reseña de la web del ayuntamiento relativa a la oferta de cursos y una fotografía de personas ejercitándose en un aula (folios 1 a 38 del expediente).

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 (en adelante, LPAC).

Consta en el expediente que se requirió a la reclamante para que detallara la forma en que se produjo el accidente, que manifestara no haber sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación, y aportara los medios de prueba de los que intente valerse, lo cual cumplimentó debidamente el 18 de mayo de 2018.

En el escrito solicita se emplace al profesor que impartía las clases, para testificar, requiriéndose al efecto a la empresa concesionaria de la actividad para que facilite sus datos. Además, solicita que por el ayuntamiento se certifique tanto la existencia de la actividad de yoga impartida en el centro, como que ella estaba matriculada y asistió a la clase el día del accidente.

Consta en el expediente (folio 9) el informe de la Policía Municipal 17 de noviembre de 2017 emitido a instancias de la interesada, en el que señala que el día 9 de noviembre de 2016, se recibió llamada del 112, a las 11:45 horas; que intervinieron dos agentes por el motivo de caída de mujer en la vía pública, cuyo contenido es *“se localiza a la mujer en el interior del centro Al parecer ha sufrido una caída en la clase de yoga. Es trasladada al hospital de Parla por ambulancia”*.

Por el SUMMA 112 se emite informe el 4 de junio de 2018 (folio 137) en el que se refiere que *“se recibe aviso a través de la Central de Llamadas del 112, solicitando asistencia sanitaria por caída, impotencia funcional, ante lo cual se movilizó una ambulancia urgente de Cruz Roja Española, que acudió a la calle - centro de mayores - de la localidad de Parla, trasladando a D^a. al Hospital Infanta Cristina”*.

Por el instructor del expediente se solicitó informe técnico al servicio responsable de la Concejalía de Mayores, que consta emitido el 30 de mayo de 2018 (folio 61) y al que se adjuntan fotografías del aula donde se imparte la actividad. En él se indica que las clases de yoga tenían lugar en el curso 2016 – 2017 (...) los miércoles entre las 11:30

horas y las 12:30 horas, que se impartían en el salón de baile del Centro de Mayores Que el profesor de la actividad estaba contratado por la empresa Hartford, que la señora D^a... estaba inscrita en las clases de yoga de los miércoles en horario de 12.30 horas a 13.30 horas (sic). Y que los días 5 y 26 de octubre de 2016 fueron, según los listados de asistencia que firman los alumnos:

«los únicos días que asistió a la actividad la interesada durante todo el curso».

«Las condiciones del aula donde se realiza la actividad no han provocado ningún incidente ni accidente conocido por el que esto escribe durante el desarrollo de mis funciones en la Concejalía de Mayores, desde septiembre de 2015. La limpieza en el aula se realiza diariamente con suficiente tiempo de antelación al comienzo de las actividades. No se han realizado reparaciones ni modificaciones en el aula durante el tiempo que llevo desarrollando mis funciones en la Concejalía de Mayores.

En cuanto a las condiciones y situación de la caída, no fueron presenciadas directamente por el que esto escribe. Cuando llegué al lugar donde estaba la señora, se estaba procediendo a llamar a emergencias y su hija ya se encontraba con ella».

Con posterioridad, se emite por el mismo técnico de apoyo una nota complementaria en la que se indica el nombre del profesor de yoga.

El 19 de junio de 2018, se dictó Decreto por el que acuerda el inicio del expediente, se nombraba instructor, con designación de los interesados y se abre el periodo de prueba.

Consta incorporado al expediente el pliego de las cláusulas administrativas particulares del contrato de servicio de animación y dinamización para personas mayores en el Centro Municipal, y se

ha emplazado a la empresa adjudicataria Hartford, que se personó en el procedimiento, así como, a la compañía aseguradora municipal.

Por el órgano instructor se dictó resolución en la que se requería a la empresa adjudicataria de la actividad, que facilitara los datos y domicilio del profesor de la actividad, a fin de poder citarle como testigo. Por la responsable de Recursos Humanos de la empresa se contesta el 6 de julio de 2018, que la citada persona ya no trabaja allí desde el mes de diciembre de 2016 y que no han podido contactar con él ni por teléfono ni por correo electrónico, suministrando la dirección postal.

Finalmente, se cita al profesor de la clase del día del accidente (folios 166 y ss.) el día 1 de agosto de 2018, figurando dos intentos de notificación postal con fechas 12 y 18 de septiembre de 2018, devueltos por el Servicio de Correos el 26 de noviembre de 2018.

Por la reclamante se solicita el impulso del procedimiento en escrito del 4 de marzo de 2021; reanudándose este por decreto de la concejalía competente el 31 de agosto de 2021.

El día 15 de febrero de 2022, se recibe informe médico de valoración de las lesiones de la reclamante por parte de la aseguradora Zúrich, quedando fijado el importe de las mismas en 7.811,91 €.

Una vez instruido el procedimiento, se confirió trámite de audiencia el 16 de febrero de 2022 a la reclamante y a los interesados en el procedimiento. Por la empresa adjudicataria del servicio se presenta escrito de alegaciones en el que -en síntesis- se manifiesta la no acreditación de los hechos por la interesada, muy en particular que se hubiera caído porque el suelo estuviera húmedo, señalando que la caída en el caso de haberse producido, sería por un incidente casual.

El 30 de marzo de 2022, se presenta escrito de la reclamante que solicita diversos documentos del expediente que le son remitidos con fecha 31 de marzo de 2022, a través de correo electrónico y se amplía en cinco días el plazo para efectuar alegaciones.

Con fecha 8 de agosto de 2022 se intenta notificar la citación testifical al monitor que impartía la actividad, por una empresa privada de servicio postal, habiéndose intentado la entrega con fechas 25 y 26 de agosto de 2022 (folio 270). Se procedió a la publicación en el BOE de la referida citación testifical, de conformidad con la LPAC, siendo publicado en el BOE nº 240, de fecha 6 de octubre de 2022.

Por Decreto de 1 de diciembre de 2022, se acordó la admisión de los medios de prueba propuestos, salvo la fotografía aportada al no corresponder al aula donde se realizaron las clases; se acordó la inclusión de los listados de los asistentes a las clases y un nuevo trámite de audiencia, siendo notificado a todos los interesados (folios 281 y ss.) sin que consten formuladas más alegaciones.

Finalmente, el 2 de enero de 2023 se formuló propuesta de resolución que desestimaba la reclamación formulada por entender que no se había acreditado la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, ni la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- El día 11 de enero de 2023 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.

A dicho expediente se le asignó el número 4/23, correspondiendo la ponencia, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, 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 Parla, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

El presente dictamen se emite en plazo.

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

La reclamante ostenta legitimación activa por mor del artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en cuanto que ha sufrido el daño invocado.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Parla en virtud de las competencias que ostenta por mor del artículo 25.2 1) de promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de 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, ha ocurrido el accidente por el que se reclama el día 9 de noviembre de 2016, y ha quedado acreditada la existencia de tratamiento médico y de secuelas.

En concreto, en el folio 16 del expediente figuran dos consultas en el evolutivo del Servicio de Traumatología que atiende a la interesada: de 13 de febrero de 2017 “*revisión en dos meses para alta*” y de 17 de abril, “*radiografía sin cambios*”. En consecuencia, cabe entender presentada en plazo la reclamación formulada el 9 de abril de 2018.

En cuanto al procedimiento, no se observa ningún defecto en su tramitación. Se ha incorporado el informe del técnico responsable de actividades de mayores del ayuntamiento. Además, se ha emplazado a la empresa adjudicataria del contrato para impartir las clases de yoga, y a la compañía aseguradora del ayuntamiento.

Tras la incorporación del anterior informe y del resto de documentación, se dio audiencia a todos los interesados.

Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

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, ha de ponerse de manifiesto el exceso del tiempo en la tramitación del expediente (muy superior al legal de seis meses), estando detenida sin motivo ninguno más de dos años: así, desde los dos intentos de notificación del testigo en el año 2018 (documento 16) hasta que la propia interesada tiene que instar el impulso procesal (documento 17) en marzo de 2021.

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 los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente 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”.

Según abundante y reiterada jurisprudencia, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son

precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con 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 de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor, y 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, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

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 este caso no cabe duda, a tenor de la documentación médica que obra en el expediente, que la interesada fue diagnosticada de

fractura lumbar en L1 el mismo día de la caída, por lo que ha tenido que recibir asistencia médica.

También resultan acreditados los gastos de ortopedia (se pautó el uso de corsé) que se adquirió el día del alta hospitalaria y cinco sesiones de rehabilitación con fisioterapia en 2017 (folios 17 y 18) que son reclamados y justificados mediante las correspondientes facturas.

Ahora bien, por lo que se refiere al hecho de que su hija ha tenido que pedir una excedencia laboral para atenderla, hemos de señalar que esto no era necesario, ya que el reposo recomendado el día de su alta hospitalaria (10 de noviembre de 2016) tras la caída fue “*relativo*”; y en todo caso, no se ha acreditado la excedencia laboral invocada ya que no se ha aportado una carta de la empresa que la conceda con fecha fehaciente de inicio de dicha excedencia.

Determinada la existencia de un daño efectivo en los términos anteriormente expuestos, hemos de efectuar el análisis de los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial, partiendo de lo que constituye la regla general y es que la prueba de dichos presupuestos corresponde a quien formula la reclamación conforme a lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En este caso, del material obrante en el expediente hemos de poner de manifiesto que, aunque pueda considerarse acreditada la realidad de la caída, pues así resulta del informe de la Policía Local, en el que los agentes actuantes manifiestan que ese día a las 11.45 horas se la encuentran en el interior del centro en cuestión y que fue trasladada en ambulancia al hospital, no ha resulta probada la forma en la que se produjo la caída.

Así, aunque se deduzca la existencia de la caída en el transcurso de la clase de yoga (asumida por el instructor del expediente), sin embargo

la reclamante no ha aportado prueba alguna que acredite que el accidente sobrevino por la causa que aduce, esto es, no se justifica de manera cierta que el suelo estuviera mojado. Además, no parece verosímil que el suelo estuviera “*algo húmedo*” en un aula perfectamente cerrada, ni se dice de donde pudo venir esa supuesta humedad. Nada de ello se contiene en el informe policial ni tampoco en el del técnico municipal, que refiere que cuando acudió al aula, ya se había producido la caída. En consecuencia, la caída se produciría de forma y manera accidental, como un lance más de la actividad de yoga que se estaba realizando.

Además, en el informe del técnico se indica que la limpieza se efectúa en las aulas “*con tiempo suficiente antes de las clases*”, y si bien no se adjunta el parte de la empresa encargada de limpieza, lo lógico es que esta se efectúe a primera hora de la mañana. Las fotografías del aula adjuntadas al informe permiten apreciar un espacio adecuado y acondicionado para yoga, u otras actividades de esparcimiento, sin que se haya acreditado mínimamente que falten condiciones de seguridad.

Por otra parte, la fotografía que adjuntó en su día fue desestimada como medio de prueba al no corresponderse con el aula en que se realizaba la actividad. En cuanto al testigo propuesto, el profesor ha sido citado hasta cuatro veces en el transcurso de dos años (2018 y 2022) sin haber recogido las notificaciones, por lo que no ha podido practicarse la testifical propuesta.

Por todo ello, cabe citar la Sentencia de 30 de marzo de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 595/2016) que considera que “*de acuerdo con las normas de la carga de la prueba le corresponde al recurrente acreditar la concurrencia de todos los elementos legalmente exigidos para apreciar la responsabilidad patrimonial demandada, por lo que es él quien ha de pechar con las*

consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados” y en consecuencia, procede la desestimación de la reclamación.

En efecto, en casos como el que nos ocupa, la mera prestación de un servicio por la Administración no constituye *per se* un título de imputación de responsabilidad patrimonial de la Administración, pues como ha señalado el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, *“la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”*. Criterio que ha sido recogido en otros fallos como las sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre, 14 de octubre de 2003 y 17 de abril de 2007, entre otras muchas.

Para concluir, no podemos dejar de poner de manifiesto lo que esta Comisión Jurídica Asesora viene señalando en casos de realización de deportes o actividades de esparcimiento: *“es evidente que quien realiza voluntariamente una actividad, debe asumir necesariamente el riesgo que la misma comporta sin que pueda imputarse responsabilidad a un tercero por las consecuencias lesivas (...)”*, dictamen 176/22, de 29 de marzo y los que en él se citan.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño invocado.

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 16 de febrero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 75/23

Sr. Alcalde de Parla

Pza. de la Constitución, 1 – 28982 Parla