

Dictamen nº: **263/24**
Consulta: **Alcalde de Coslada**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **16.05.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 16 de mayo de 2024, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Coslada, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido Dña., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida en la calle Aeropuerto, 14, de Coslada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por un escrito presentado el día 28 de mayo de 2021 en el registro del Ayuntamiento de Coslada, la interesada antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 14 de diciembre de 2020 en la calle Aeropuerto, 14, de la citada localidad (folios 2 y 3 del expediente administrativo).

Según el escrito de reclamación, la caída fue causada por el mal estado del pavimento, concretamente al tropezar “*con baldosas levantadas*”. Indica en su escrito que acudió la Policía Local.

Como consecuencia de la caída, tuvo que ser atendida en Urgencias del Hospital Universitario del Henares, donde fue diagnosticada de traumatismo craneal mínimo en paciente en tratamiento antiagregante tras caída accidental sin focalidad neurológica; herida inciso-contusa en región nasal; fractura de huesos propios de la nariz; epistaxis autolimitada y cervicalgia en contexto de lo previo, además de otros diagnósticos relacionados con sus patologías previas.

La interesada no cuantifica el importe de la indemnización solicitada y acompaña con su escrito copia del DNI, informes médicos del día del accidente, así como del seguimiento posterior de sus lesiones y patologías (folios 4 a 36).

SEGUNDO.- Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el día 29 de julio de 2022 se requiere a la reclamante para que concrete la hora en la que se produjeron los hechos; presente declaración responsable de no haber recibido indemnización alguna por estos mismos hechos; cuantifique el importe de la indemnización solicitada; acompañe documentación acreditativa del gasto o perjuicio y, finalmente, indicación de si se han iniciado actuaciones judiciales, penales o civiles sobre estos mismos hechos.

El día 22 de agosto de 2022, la interesada presenta escrito, en cumplimiento al anterior requerimiento e indica que la caída tuvo lugar a las 18:50 horas del día 14 de diciembre y que no puede determinar el importe de la indemnización, *“toda vez que como consecuencia de la caída me han sido diagnosticados problemas neurológicos que están pendientes de ser valorados con las correspondientes pruebas diagnósticas”*. Acompaña su escrito con la declaración responsable de no haber recibido indemnización alguna por estos mismos hechos.

Consta en el procedimiento informe de la Policía Local de Coslada en el que se indica que el día 14 de diciembre de 2020, a las 18:50 horas, los agentes del Cuerpo de Policía (...) fueron requeridos en el

lugar de los hechos, tras un aviso del TAS de 112, porque una mujer se había caído en la vía pública. Según refiere el informe, los agentes comprobaron que la mujer sangraba abundantemente por la nariz y *“tenía el rostro y la nariz golpeada”*. Dicen que la mujer les refirió *“que iba caminando junto a su marido por la acera y tropezó con un saliente de la misma, cayó al suelo y se golpeó en la boca y en la nariz”* y que se encontraba mareada. Fue atendida por la Cruz Roja y trasladada al Hospital Universitario del Henares. El informe se acompaña con unas fotografías del lugar de los hechos, tomadas por los agentes.

El día 11 de octubre de 2022, la interesada presenta escrito en el que cuantifica la indemnización solicitada en 15.094,44 euros, cantidad resultante de la suma de 90 días de perjuicio moderado (5.133,60 euros); 438,82 euros por una intervención leve del grupo quirúrgico 0 y 4 puntos de secuelas (artrosis postraumática y/o antebrazo muñeca dolorosa y 2 puntos por algias postraumáticas y 8 puntos de perjuicio estético (6.477,32 euros). Acompaña su escrito con un informe pericial de valoración del daño corporal.

Solicitado informe al Departamento de Vías Públicas y Edificios, el día 19 de abril de 2023 emite informe el jefe del citado departamento que declara que la calzada donde supuestamente se produjo el incidente pertenece al viario público de competencia municipal y su mantenimiento corresponde al Ayuntamiento de Coslada; que en la fecha de la incidencia el estado del pavimento de la acera en ese entorno es en general aceptable, atendiendo a las posibilidades económicas y de gestión, si bien presenta puntualmente algunos desniveles o cejas; que no se tiene constancia de reparaciones en ese entorno con posterioridad a la fecha del incidente, y, en todo caso, con la información aportada no es posible conocer la ubicación concreta de la deficiencia. Finalmente, el informe indica que no se tiene noticia de otras incidencias con reclamaciones similares en ese entorno en fechas pasadas.

El día 3 de enero de 2024 la aseguradora del Ayuntamiento de Coslada presenta escrito en el que manifiesta que no consideran que se den los requisitos exigidos para dar lugar a indemnización alguna por responsabilidad patrimonial originado por el funcionamiento normal o anormal de la administración pública.

Notificada el trámite de audiencia, no consta que la reclamante haya formulado alegaciones.

Con fecha 4 de abril de 2024, se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar no acreditada la relación de causalidad ni concurrir la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- La Alcaldía de Coslada, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 9 de abril de 2024.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 16 de mayo de 2024.

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 la solicitud se efectúa por

la Alcaldía de Coslada, 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 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 interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece 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.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Coslada en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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, resulta de la documentación examinada que el accidente tuvo lugar el día 14 de diciembre de 2020, por lo que no cabe duda alguna de que la reclamación planteada el día 28 de mayo de 2021, está formulada en plazo, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, de acuerdo con el artículo 81 de la LPAC, se ha recabado informe del Departamento de Vías Públicas y Edificios del Ayuntamiento de Coslada.

Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, sin que la reclamante haya formulado alegaciones. Después, se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. 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”*.

Del expediente administrativo resulta acreditado que la reclamante, nacida en 1947, fue atendida por el Servicio de Urgencias del Hospital Universitario del Henares donde fue diagnosticada de traumatismo craneal mínimo en paciente en tratamiento antiagregante tras caída accidental sin focalidad neurológica; herida inciso-contusa en región nasal; fractura de huesos propios de la nariz; epistaxis autolimitada y cervicalgia en contexto de lo previo, además de otros diagnósticos relacionados con sus patologías previas, siendo dada de alta al día siguiente. Además, tres días después del alta, hubo de ser atendida nuevamente en Urgencias por mareo tipo inestabilidad, cervicalgia y cefalea donde, tras la realización de un TC de cráneo urgente fue dada de alta con el diagnóstico de mareo en probable relación con cervicalgia, sin datos de patología intracraneal en ese momento. Asimismo, ha tenido que ser atendida por Otorrinolaringología, siendo diagnosticada de hipoacusia el día 16 de febrero de 2021 y, según resulta de la documentación médica aportada, el día 7 de enero de 2021 refirió haber sufrido una nueva caída.

Esta Comisión viene destacando que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, ha de probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, lo que supone que le corresponde probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la vía pública.

En el presente caso, la reclamante invoca como causa de la caída el mal estado del pavimento de la acera que estaba levantada y aporta para acreditar esta circunstancia unos informes médicos.

En el curso del procedimiento se ha recabado el informe del Departamento de Vías Públicas y Edificios del Ayuntamiento de Coslada y de la Policía Local.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron a la reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta.

Asimismo, el informe de la Policía Local de Coslada tampoco sirve para acreditar la mecánica de la caída, pues los agentes informantes no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por la interesada. Tampoco las fotografías realizadas por los agentes de la Policía Local e incorporadas a su informe, 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 muestren la existencia de un desperfecto en el pavimento, no prueban que la caída esté motivada por dicho defecto en la calzada y la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

Por tanto, aunque del conjunto de la prueba practicada cabe inferir que la reclamante sufrió un accidente en la vía pública en la fecha señalada en su escrito de reclamación, no existe una prueba fehaciente del modo en que ocurrió y si fue la conducta de la interesada u otras circunstancias las que provocaron su caída.

En cualquier caso, aunque se hubiera podido acreditar la relación de causalidad entre el daño sufrido y el estado de la acera, para que el daño resultase imputable a la Administración sería necesario que esta hubiera incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables, en función de las circunstancias concurrentes y del sector de actividad, en el presente caso, el derivado de la conservación de las vías públicas; sólo entonces podría considerarse antijurídico el daño producido y el particular no tendría el deber de soportarlo.

En dicho sentido, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración por 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, de acuerdo con la conciencia social. Conviene traer a colación, al efecto, lo resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 13 de noviembre de 2023 (recurso nº 682/2023) que declara:

«En cada momento histórico la actividad administrativa debe funcionar con arreglo a unos concretos parámetros de calidad, dependientes del nivel tecnológico, de la disponibilidad de recursos y del grado de exigencia social de los ciudadanos; la responsabilidad patrimonial es exigible cuando estos estándares son incumplidos y producen un daño. Tal responsabilidad no sólo tiene un contenido económico, sino que también “sanciona” el defectuoso funcionamiento del servicio o la total inactividad material de la Administración a fin de que actúe en consecuencia estimulándose el cumplimiento del deber de mantener las vías públicas en condiciones de seguridad de las vías públicas.»

Ha insistido también la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en que la Administración Pública responde de forma directa e inexcusable de todo daño antijurídico siempre que sea causado por el funcionamiento de la actividad administrativa (artículo 139 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo) pero ello no significa que la responsabilidad patrimonial convierta a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos sociales. No puede garantizarse totalmente a los peatones que no sufrirán una caída en la calle y por tanto los viandantes, para evitar las caídas, han de observar también la diligencia debida (STS 17-5-01 RCAs 7709/00) que será mayor o menor según las circunstancias personales de cada uno pues no es posible extender la cobertura del servicio público viario hasta garantizar la ausencia total de deficiencias que, aun siéndolo, difícilmente pueden ser consideradas como jurídicamente relevantes en la generación de un riesgo cuya producción constituya a la Administración en la obligación de resarcirlo por cuanto más que una ausencia de servicio o un servicio defectuoso tales deficiencias pueden encontrarse dentro de parámetros de razonabilidad que deben calificarse como riesgos socialmente admitidos propios de la vida colectiva y socialmente tolerados (STSJ La Rioja 24 de abril de 1999 recurso 433/97 RJCA 99/903)».

En este sentido, del expediente se infiere que se trata de un defecto del viario perfectamente visible y evitable con una mínima diligencia al caminar, en un lugar conocido por la reclamante, al estar próximo a su domicilio.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no resultar acreditada la relación de causalidad 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 16 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 263/24

Sr. Alcalde de Coslada

Avda. de la Constitución, 47 – 28821 Coslada