

Dictamen nº: **646/24**
Consulta: **Alcalde de Navas del Rey**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **17.10.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 17 de octubre de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Navas del Rey 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*”), por los daños y perjuicios derivados de la caída sufrida en la plaza de toros portátil de dicha localidad que atribuye a un agujero en uno de los tablones.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 13 de septiembre de 2023, por la reclamante, se registra escrito reclamación de responsabilidad de patrimonial ante el Ayuntamiento de Navas del Rey, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída referida.

Relata la reclamación que el día 5 de septiembre de 2023, a las 12:00 horas, estaba en la plaza de toros de la localidad para asistir a un encierro de las fiestas patronales, se le coló el pie izquierdo en un agujero existente en una de las tablas, cayendo al suelo y quedando el pie encajado. Indica que posteriormente acude a un

centro hospitalario donde se le diagnostica una fractura de Lisfranc en dicho pie izquierdo. Según refiere la caída fue presenciada por diversas personas que estaban en la plaza.

La reclamación que no cuantifica la indemnización pretendida viene acompañada de diversa documentación, así informe clínico de Urgencias del Hospital Universitario La Paz, fechado el 5 de septiembre de 2023, en el que se recoge como diagnóstico una fractura de Lisfranc en el pie izquierdo.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del correspondiente expediente.

Por Resolución de la Alcaldía de 26 de octubre de 2023 se acuerda incoar el oportuno procedimiento para determinar la eventual responsabilidad patrimonial del ayuntamiento, al tiempo que se acuerda el nombramiento del instructor del mismo.

Por escrito municipal de 13 de noviembre de 2023, se pone en conocimiento de la aseguradora municipal la interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial que nos ocupa.

Con fecha 22 de noviembre de 2023, se registra escrito por la reclamante en el que viene a reiterarse en el escrito de reclamación inicialmente presentado, identificando a una testigo de los hechos reclamados. A dicho escrito se adjunta nueva documental médica referida a la fractura sufrida, así como un escrito de la testigo identificada, fechado el 17 de septiembre de 2023, firmado por esta, en el que relata que la reclamante sufrió la caída al ir andando por la primera fila por un hueco existente entre unas tablas rotas y diversas facturas de material de ortopedia.

El 18 de diciembre de 2023, se registra escrito de la correduría de seguros comunicando al ayuntamiento actuante haber dado traslado de la reclamación a la mercantil aseguradora municipal.

Con fecha 5 de enero de 2024, se presenta escrito en el que la aseguradora municipal manifiesta que *“dicha póliza cubre únicamente los daños ocasionados por el toro. Y en ningún caso por reclamaciones derivadas de las instalaciones del Ayuntamiento pues así se establece expresamente en la póliza”*.

Por escrito de la instrucción de 11 de marzo de 2024, se interesa de los Servicios Técnicos Municipales la emisión del oportuno informe referido a la reclamación interpuesta. Informe que se emite por los Servicios Técnicos de Urbanismo con fecha 11 de abril de 2024, en el que se indica que *“con fecha de 18/08/2023 se emite Certificado de la Plaza de Toros, dando cumplimiento al Reglamento de Espectáculos Taurinos R.O. 145/1996 para los festejos taurinos de las Fiestas Mayores de Septiembre del 2023; indicando taxativamente que la plaza reúne las condiciones de seguridad y solidez precisas para la celebración de los festejos en cuanto a los elementos propios de la lidia: callejón, burladeros, barrera, ruedo y corrales de desembarco; tanto para el público asistente como para el personal que interviene en la lidia.”*, así como que *“las talanqueras forman parte de los elementos que conforman el ruedo y las instalaciones de la plaza de toros, que son propios para la lidia. Dichos elementos fueron revisados y certificado su correcto funcionamiento según el informe referido anteriormente.”*.

Con fecha 3 de abril de 2024, se recibe por el ayuntamiento actuante, escrito de la reclamante en el que se reitera en las circunstancias fácticas de la caída previamente expuestas, valorando la indemnización pretendida en la cantidad de 33.800,08 euros, con el desglose que es de observar.

Figura una denominada propuesta de resolución fechada el 25 de abril de 2024.

El 8 de mayo de 2024, se remitió el expediente tramitado, a esta Comisión Jurídica Asesora, recayendo al respecto el Dictamen n° 381/24, de 20 de junio, en el que se disponía la retroacción del procedimiento a efectos de que se acordara la comparecencia personal de la testigo a efectos de tomarla declaración sobre los hechos relatados en su declaración escrita, para posteriormente conceder el preceptivo trámite de audiencia a la reclamante y dictar una propuesta de resolución.

Con fecha 17 de septiembre de 2024, se vuelve a remitir el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora.

En cumplimiento de lo requerido en el dictamen de referencia, consta que con fecha 15 de julio de 2024, la testigo de referencia compareció en las dependencias municipales para prestar declaración. En el certificado de declaración de testigo, se recoge al respecto de esta declaración *“dicha Testigo reconoce como propia la Declaración suscrita con fecha 17 de septiembre de 2023, aportada e incluida en el expediente, y cuyo contenido y hechos íntegramente ratifica en mi presencia”*.

Por escrito de la instrucción de 29 de julio de 2024, se concede el preceptivo trámite de audiencia a la reclamante.

Figura seguidamente, certificado del secretario municipal de 20 de agosto de 2024, en el que se indica que se ha dado trámite de audiencia a los interesados por un plazo de 11 días hábiles, desde el 2 al 20 de agosto, señalando que durante dicho plazo no se han presentado alegaciones.

Con fecha 21 de agosto de 2024, se elabora la oportuna propuesta de resolución en la que se interesa reconocer a la reclamante una indemnización por importe de 33.800 euros, al entender confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida.

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 euros, cursada a través de la solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del procedimiento de responsabilidad patrimonial de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con el artículo 4 de la LPAC, al ser la directamente perjudicada por la caída sufrida.

El Ayuntamiento de Navas del Rey se encuentra legitimado pasivamente en cuanto que Corporación municipal organizadora de los festejos. Habida cuenta que el artículo 25.2. m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local atribuye a los Municipios competencias en materia de ocupación del tiempo libre, 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, ex artículo 67 de la LPAC. En el presente caso, ocurrida la caída el día 5 de septiembre de 2023, la reclamación se formula el día 13 de igual mes y año, por lo que está presentada dentro del plazo legal.

Se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se han solicitado los informes preceptivos previstos en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes, se ha practicado la testifical reseñada. En relación al trámite de audiencia, procede precisar que, si bien consta el escrito de la instrucción concediendo el citado trámite, no consta recibo de la notificación cursada, figurando el mencionado escrito del secretario municipal dando cuenta de la notificación el día 2 de agosto de 2024. Finalmente se ha formulado la oportuna propuesta de resolución.

Debe concluirse, por tanto, en que la instrucción del procedimiento ha sido completa sin omisión de trámites esenciales o imprescindibles para su resolución.

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 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”*.

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 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.

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 de Lisfranc en su pie izquierdo.

Esta Comisión viene destacando, al igual que hacía el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, 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. La reciente Sentencia de 2 de diciembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, señala a estos efectos que *“Por eso, en aplicación de la remisión normativa establecida en el artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa debe tenerse en cuenta que rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del*

artículo 1214 del Código Civil, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho así como los principios consecuentes que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios y los hechos negativos”.

En este caso, la reclamación alega que la caída tuvo lugar por un agujero existente en las tablas que conformaban el suelo de la plaza de toros.

En cuanto a la acreditación de la forma en que se produce la caída, y a la vista de lo obrante en el expediente administrativo, hemos de tener en cuenta en lo que respecta a los informes médicos, que 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.

Tampoco las fotografías servirían 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 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 caso se ha practicado una prueba testifical propuesta por la reclamante que, como se argumentará seguidamente, 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 plaza de toros y el evento lesivo: la caída, en ausencia de otras que se le opongan.

En la declaración escrita de la testigo, por ella firmada, aportada al expediente administrativo, hacía constar que *“con fecha 05 de septiembre de 2023, siendo las 12:00, estando en la plaza de toros para presenciar el encierro de las fiestas de Navas del Rey, acompañaba a (...), al ir andando por la primera fila para llegar a un asiento libre. (...) cuela el pie izdo., cayendo, el pie queda atrapado entre las tablas rotas, donde hay un hueco entre tablas. En ese momento junto con otros testigos ayudamos a levantarla y con cuidado sacar el pie del agujero, después se traslada para ser atendida por el servicio de urgencias del centro de salud de Navas del Rey”*.

En la posterior comparecencia personal de dicho testigo en las dependencias municipales, se limita a reconocer como propia la referida declaración, ratificándose en su contenido.

Por tanto, a la vista de las manifestaciones de la testigo que coinciden con el relato de la reclamante en lo referido a que alguna de las tablas de madera que conformaban el suelo de la plaza de toros, estaban rotas lo que motivó la caída de la reclamante y el atrapamiento de su pie izquierdo, 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.

Procede seguidamente, considerar la antijuridicidad del daño padecido, siendo así que, al entender de esta Comisión Jurídica

Asesora, el estándar de seguridad exigible a la Administración es incompatible por lo que aquí interesa con la presencia de roturas en las tablas de madera que conformaban el suelo de la plaza de toros. A estos efectos, cabría traer a colación, lo señalado en la Sentencia de 21 de diciembre de 2023, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, al indicar que *“este motivo de impugnación se rechaza porque, como señala la Juzgadora a quo, la reclamación de indemnización de daños y perjuicios se produce por responsabilidad patrimonial y concurren los requisitos exigidos legal y jurisprudencialmente para afirmarla desde el momento en que el accidente se produjo en el marco de unos festejos programados por el Ayuntamiento apelante en ejercicio de sus competencias (art. 25.2.m de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local), respecto de los que, por así disponerlo el art. 21.2 Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos y el art. 18 del Decreto 115/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de las Plazas de Toros Portátiles en la Comunidad de Castilla y León, tratándose de un festejo taurino en una plaza de toros portátil, tiene una obligación de inspeccionar la plaza comprobando la seguridad y solidez de todos sus elementos a través de los servicios técnicos del Ayuntamiento. Lo que en este caso no ha sucedido, toda vez que la estructura de la plaza falló sin causa exacta que se conozca pero que evidencia la culpa in vigilando de la Administración competente sobre la seguridad de la plaza”*.

QUINTA.- Acreditada, por un lado, la relación de causalidad entre el daño reclamado y el funcionamiento de los servicios públicos y, de otro, la antijuridicidad del daño padecido, procede pronunciarse sobre la concreta valoración del daño reclamado.

La reclamante presenta una valoración por importe de 33.800,08 euros, que dice venir sustentada en lo dispuesto en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

El ayuntamiento reclamado en la propuesta de resolución elaborada opta por reconocer íntegramente dicha cantidad.

No obstante, lo señalado, entendemos que procede formular algunas precisiones en relación a la indemnización pretendida por la reclamante y asumida por la administración municipal.

En primer lugar, es de reseñar que dentro de las cantidades reclamadas existen algunas partidas cuya indemnización se entiende improcedente.

Así, una de las partidas objeto de reclamación, por un importe de 3.000 euros, viene referida a la *“necesidad de ayuda de terceras personas consistentes en hija que se he tenido que ir a vivir conmigo perdiendo oportunidad de trabajo y ante la imposibilidad de contratar a una cuidadora que este conmigo las 24 horas del día”*, circunstancia ésta que no consta debidamente acreditada en el expediente tramitado.

De igual modo, se reclama por la interesada la indemnización por importe de 15.000 euros, por perjuicio moral moderado por pérdida de calidad de vida por las secuelas padecidas, siendo así que, al entender de esta Comisión Jurídica Asesora, no hay documentación médica en el expediente que acredite que, a raíz de la fractura sufrida, la reclamante presente secuelas permanentes.

Por otro lado, dentro de lo reclamado por perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida, la reclamación distingue:

-63 días por perjuicio muy grave, por pérdida de movilidad al ir en silla de ruedas hasta su sustitución por una bota Walker, esto es del 5 de septiembre al 7 de noviembre de 2023.

-30 días por perjuicio grave, por uso de muletas, desde el 8 de noviembre al 8 de diciembre de 2023.

-31 de perjuicio moderado, desde que permanece inmóvil con muletas y calzado deportivo, del 9 de diciembre de 2023 al 9 de enero de 2024.

-90 días de perjuicio básico, retirada de muletas y calzado deportivo, desde el 10 de enero de 2024 hasta la fecha de valoración.

Expuesto lo pretendido por la reclamante, hemos de tener en cuenta que conforme a lo señalado en el artículo 138 de la Ley 35/2015, no parece que el perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida, pueda ser calificado como muy grave o grave. Así su apartado segundo define el perjuicio muy grave como aquel en que *“el lesionado pierde temporalmente su autonomía personal para realizar la casi totalidad de actividades esenciales de la vida ordinaria”*, equiparándolo a un ingreso en una unidad de cuidados intensivos, por su parte el apartado tercero, conceptúa el perjuicio grave como aquel en que *“el lesionado pierde temporalmente su autonomía personal para realizar una parte relevante de las actividades esenciales de la vida ordinaria o la mayor parte de sus actividades específicas de desarrollo personal”*, equiparándolo a una estancia hospitalaria, siendo de observar que la afección padecida por la reclamante por la lesión en el pie dista mucho de las situaciones expuestas.

Es por ello que el perjuicio padecido por la interesada a raíz de la lesión padecida debería ser considerado como moderado. En cuanto a su extensión temporal, atendiendo a la documentación médica obrante en el expediente, procedería reconocerlo desde el día de la caída, 5 de septiembre de 2023, hasta el 3 de noviembre de 2023, figurando al respecto un “comentario de evolución” del Hospital Universitario La Paz, fechado el 3 de octubre de 2023, en el que se recoge “mantener bota otro mes, carga parcial con muletas, en 1 mes cambio a calzado deportivo”, lo que hace un total de 59 días.

Considerando por tanto 59 días de perjuicio moderado, 61,89 euros para el año 2023, hace un total de 3.651 euros.

Cantidad a la que deberá añadirse 368,20 euros, reclamados en concepto de gastos de ortopedia, alquiler de silla de ruedas, medicamentos y desplazamientos.

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 4.019,71 euros, cantidad que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento conforme al artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

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 17 de octubre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 646/24

Sr. Alcalde de Navas del Rey

Pza. de España, 12 – 28695 Navas del Rey