

Dictamen n.º: **8/24**

Consulta: **Alcalde de Parla**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **11.01.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 11 de enero de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Parla 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 que tuvo lugar en la calle Cuenca, con vuelta a la calle Burgos, de Parla, que atribuye al mal estado del pavimento.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 5 de julio de 2021, por la reclamante se formula reclamación de responsabilidad de patrimonial ante el Ayuntamiento de Parla, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el día 5 de enero de 2021, que atribuye al deficiente estado de conservación del solado de la acera.

La reclamación relata que el citado día la reclamante, cuando circulaba con normalidad por la acera dicha calle, introdujo el pie en un agujero que se encontraba junto a una arqueta del alumbrado público, al faltar una baldosa del solado. Refiere que la caída fue violenta, y que, a

continuación, se personó en el lugar una dotación de la Policía Local, cuando ya estaba siendo atendida por los servicios de emergencia sanitaria, de modo que los agentes redactaron el oportuno informe o atestado que adjunta con su escrito.

La reclamante indica que en dicho informe consta que el accidente se debió al mal estado de la acera, y que los agentes procedieron acordonar la zona para evitar más accidentes. Señala que, tras su traslado al Hospital Universitario Infanta Cristina, en dicho centro fue diagnosticada de una fractura desplazada de la rótula derecha y de una fractura conminuta del radio distal de la muñeca izquierda, siendo intervenida quirúrgicamente en el citado centro sanitario el 14 de enero de 2021.

La reclamación no cuantifica inicialmente la indemnización pretendida, si bien posteriormente, mediante escrito de 23 de junio de 2023, se establece en la cantidad de 38.550,92 euros, correspondiendo 36.722,22 euros a lesiones y 1.828,70 euros a daños materiales.

Con el escrito de reclamación se adjunta diversa documentación, entre la que cabe destacar el informe de alta de Urgencias, fechado el día de la caída, del Hospital Universitario Infanta Cristina, con el diagnóstico de una fractura desplazada de rótula derecha, el informe de alta de hospitalización del 15 de enero de 2021, del citado centro sanitario, fecha en que se establece el diagnóstico de fractura conminuta del radio distal de la muñeca izquierda, informes médicos de evolución, y el informe de la Policía Local por “*caída en la vía pública*”, al que acompañan diversas fotografías del lugar del accidente.

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

Con fecha 7 de julio de 2021 se notifica requerimiento de subsanación a la reclamante a efectos de que aporte de nuevo

determinada documentación que resulta ilegible y la proposición de prueba de la que pretenda valerse, así como declaración de no haber sido indemnizada ni ir a serlo por los hechos reclamados por entidad pública o privada.

El citado requerimiento es atendido por la reclamante con fecha 30 de julio de 2021, presentando escrito en el que propone la prueba testifical de los agentes de la Policía Local que la atendieron, se remite a un posterior informe médico pericial para la valoración de las lesiones y aporta un informe de rehabilitación del Hospital Universitario Reina Cristina.

Consta en las actuaciones el informe de la Policía Local del Ayuntamiento de Parla de 4 de enero de 2021, en el que se refleja que “*a la llegada al lugar, siendo las 10:50 horas, observan a la ambulancia con indicativo ... atendiendo a Doña .... quien, preguntada por el motivo de la caída, manifiesta que cuando se encontraba andando por la acera a la altura de una arqueta que hay de alumbrado público, que se encuentra en mal estado ya que en uno de sus laterales falta una baldosa, tropezó en él cayéndose al suelo...*”.

Consta en las actuaciones, informe elaborado por la técnica municipal, fechado el 15 de marzo de 2022, en el que, tras cita de la legislación aplicable, se reseña que se ha girado visita a la zona de la caída, comprobándose que falta dicha baldosa. Indica igualmente que, en cualquier caso, el elemento al que se atribuye la caída se encuentra en el viario público y corresponde por tanto a la conservación municipal, que la obligación del mantenimiento y policía de la vía pública corresponde a la mercantil adjudicataria del contrato para el servicio integral de conservación, mantenimiento, reposición y reparación de bienes de dominio público de uso público-viario público y señalética en el municipio de Parla, respecto de la que se ofrecen los oportunos datos de identificación, conforme a las condiciones estipuladas en los artículos 5, 8

y 11 del pliego técnico, aprobado en la Junta de Gobierno Local de fecha 24 enero de 2019.

Por Decreto de la concejala delegada del Área de Gobierno de Presidencia, Comunicación y Secretaría de la Junta de Gobierno Local y de la secretaría general accidental, de 25 de marzo de 2022, se acuerda formalmente la incoación de expediente de responsabilidad patrimonial, acordando su notificación a la propia reclamante, a la aseguradora municipal y a la mercantil adjudicataria del mencionado contrato de conservación. Ello al tiempo que se requiere a la reclamante para que aporte en el plazo de 10 días, valoración económica del daño reclamado y los medios de prueba de los que intente valerse.

Mediante escrito de 8 de abril de 2022, la reclamante reitera el contenido de la documental aportada y la solicitud de práctica de la prueba testifical en la persona de los agentes de la Policía Local que la atendieron. Por Decreto de la concejala delegada del Área de Gobierno de Presidencia, Comunicación y Secretaría de la Junta de Gobierno Local y de la secretaría general accidental de 12 de agosto de 2022 se admite la prueba documental propuesta, se rechaza la práctica de la prueba testifical, al no haber presenciado el accidente los agentes de la Policía Local designados, y se requiere de nuevo a la reclamante para que aporte la valoración económica de los daños.

El 18 de agosto de 2022, la contratista municipal presenta escrito personándose en el expediente tramitado y solicitando copia de las actuaciones.

Por correo electrónico municipal de 22 de agosto de 2022 se remite a la contratista la documental interesada, siendo así que el 24 del mismo mes por la citada contratista se registra escrito de alegaciones en el que se reseña que no consta la causa de la caída o la forma concreta en que ésta se produjo, estando en perfecto estado la zona de la caída, precisando que se observa un mínimo defecto cerca de la arqueta del alumbrado público

que, en todo caso, es perfectamente visible, pudiendo ser evitado con una mínima diligencia al deambular. De igual modo, la contratista refiere que *“nos encontramos ante una zona continua de paso, en la que no constan otros incidentes de caídas y que además tiene una distancia mayor a los 90 cm establecidos por la norma autonómica al determinar y definir lo que debe entenderse por itinerario peatonal practicable, por lo que resulta más que sorprendente que se produzca dicha caída en la zona indicada”*.

Mediante escrito presentado el 23 de junio de 2023, la reclamante viene a reiterarse en las alegaciones previamente formuladas, al tiempo que cuantifica la indemnización pretendida en la cantidad de 38.550,92 euros, correspondiendo 36.722,22 euros a lesiones y 1.828,70 euros a daños materiales.

Por Decreto de la concejala delegada del Área de Presidencia, Cultura, Comercio e Interculturalidad y de la secretaria accidental de 4 de septiembre de 2023, se concede a los interesados plazo de diez días para que formulen las alegaciones que tengan por oportunas.

Con fecha 5 de septiembre de 2023, la contratista presenta escrito de alegaciones, en el que se limita a ratificar el contenido de su escrito presentado el 24 de agosto de 2022.

El 21 de septiembre de 2023 la reclamante presenta escrito de alegaciones, en el que reitera el contenido de su escrito inicial de reclamación y la petición de indemnización en los términos ya señalados.

Finalmente, por la instructora de la Unidad de Responsabilidad Patrimonial se elabora, con fecha 30 de noviembre de 2023, propuesta de resolución en la que se interesa desestimar la reclamación al entender que no queda acreditado el nexo causal entre el actuar municipal y el daño reclamado, ni tener este carácter antijurídico.

**TERCERO.-** El día 4 de diciembre de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 680/23, cuya 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 reseñado en el encabezamiento.

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 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los

antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en 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 al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al ser la directamente perjudicada por la caída sufrida, habiendo padecido las lesiones antes reseñadas.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra el Ayuntamiento de Parla, competente en materia de infraestructuras viarias, ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra dicho ayuntamiento.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, la caída objeto de reclamación tuvo lugar el 5 de enero de 2021, de modo que la reclamación, presentada el 5 de julio del mismo año, se ha interpuesto dentro del plazo legal, 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 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 dado audiencia a la reclamante y a la contratista municipal, que han formulado alegaciones en los términos ya vistos. 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.

En todo caso, debe considerarse el dilatado período de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, que sobrepasa ampliamente el plazo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente ni, consecuentemente, a esta Comisión de informar la consulta.

**TERCERA.-** El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo tanto en la LPAC como en la LRJSP. 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 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), 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, la existencia de un daño físico puede tenerse por acreditada, toda vez que en los informes médicos se consigna que la reclamante sufrió, como consecuencia de la caída, una fractura

desplazada de la rótula derecha y una fractura conminuta del radio distal de la muñeca izquierda.

La reclamante alega que la caída fue consecuencia del mal estado del pavimento, al faltar una baldosa junto a una tapa de registro. Aporta como prueba de su afirmación diversa documentación médica e informes de evolución, así como el informe de la Policía Local, al que acompañan diversas fotografías del desperfecto.

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.

Tampoco las fotografías adjuntas al informe policial 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 un desperfecto en la acera, 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). Además, en el presente supuesto, se trata de fotografías tomadas muy cerca del desperfecto, lo que impide que puedan valorarse correctamente porque, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de octubre de 2017 (recurso de apelación 32/2017): *“éstas han sido realizadas desde un punto de vista muy bajo, de tal modo que el desperfecto parece mayor. Efectivamente, para poder valorar sin problemas el estado del suelo, se necesitan fotografías que permitan ver la acera desde la altura de la vista de una persona que va caminando”*.

Tampoco sirve para acreditar la mecánica del accidente el informe de la Policía Local, porque los agentes que atendieron a la reclamante no presenciaron el accidente, como resulta del propio informe, en el que se recogen exclusivamente las manifestaciones de aquella (“*...a la llegada al lugar, siendo las 10:50 horas, observan a la ambulancia con indicativo ... atendiendo a Doña .... quien, preguntada por el motivo de la caída, manifiesta que ...*”).

Por último, la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas es capital, tal y como reconoció el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017), donde señaló que “*(...) 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 este caso, la reclamante ha instado del órgano instructor la práctica de la prueba testifical en la persona de los agentes de la Policía Local que acudieron auxiliarla, pero estos, tal y como ya hemos señalado, no presenciaron la caída, tal y como consta en el informe policial, y su eventual declaración no serviría a los fines señalados.

En consecuencia, se plantean dudas en torno a la mecánica de la caída y si esta sobrevino por el motivo alegado en el escrito de reclamación, el mal estado de la calzada.

Así pues, la prueba practicada resulta poco concluyente, lo que impide tener por acreditado el lugar, 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 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 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 al reclamante, según la citada sentencia, “*ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados*”.

Además, no puede apreciarse que concurra el requisito de la antijuridicidad del daño. El desperfecto, según se aprecia en las fotografías que constan en el expediente, y así lo hace constar el servicio municipal correspondiente en su informe, consiste en la falta de una baldosa situada en el borde de una tapa de registro, en una acera que parece de una anchura suficiente.

En relación con la existencia de elementos necesarios en la acera, como pueden ser las tapas de registro o rejillas de ventilación es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, y se ha recogido reiteradamente, de acuerdo con la jurisprudencia, que es conocido que a la hora de transitar por vías urbanas, ha de hacerse con un mínimo de cuidado, por la presencia de diversos obstáculos, elementos de mobiliario urbano o incluso irregularidades que pueden ser eludidos con ese mínimo de cuidado, ya que en dichas vías hay presencia de elementos estructurales que si bien pueden suponer un obstáculo, su existencia viene justificada para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos; ello implica una mayor diligencia de los peatones para evitar posibles caídas al tropezar con ellos, tales como alcorques (dictámenes 496/18, de 22 de noviembre y 234/20, de 23 de junio), bolardos (dictámenes 211/16, de 16 de junio y 222/20 de 16 de junio), contador de semáforo (dictamen 621/2011, de 10 de noviembre), tapas de alcantarilla y registros (dictamen 237/17, de 8 de junio).

En el presente caso, además, conviene recordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con la diferencia de tratamiento de este tipo de elementos estructurales con respecto a las deficiencias propias de la

acera. Doctrina recogida en los dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid 32/13, de 30 de enero y 370/14, de 3 de septiembre que declaran: «(...) no podemos dejar de mencionar que el Tribunal Supremo no da igual tratamiento a las deficiencias en la acera que a las tapas de registro, que entiende como elementos necesarios, así lo indica en sentencia de 22 de diciembre de 2006 (recurso 72/2006), por lo que tratándose en el caso objeto de dictamen de una tapa de registro y, por ende, de un elemento necesario que obligatoriamente implica la existencia de una llaga en la acera, resulta de aplicación la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 300/2007, de 15 de febrero que establece que “no se pueden imputar al Ayuntamiento de Madrid defectos en la conservación de las instalaciones, las hendiduras entre adoquines, que no llegan a ser agujeros o desperfectos habida cuenta las propias medidas expresadas en la prueba notarial aportada, son propias del tipo de suelo, las cuales en lo relativo a su mantenimiento son correctas, por lo que no puede sino concluirse que la caída se debió a la falta de atención del recurrente ante la especial configuración de la vía, en este caso constituida por adoquines, que no precisa señalización alguna”».

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 7 de febrero de 2012 declara que “la existencia de tapas registros y de las bisagras que permiten su apertura no constituye un obstáculo peligroso, ni son un elemento extraño a los bienes que forman parte del mobiliario urbano, teniendo una lícita y evidente finalidad, a saber, poder acceder a las instalaciones existentes en el subsuelo de la ciudad, sin que necesiten de específica señalización”. Es un deber general extremar las precauciones ante la existencia de estos elementos necesarios, por lo que no concurre la antijuridicidad del daño.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no resultar acreditada la preceptiva 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 11 de enero de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 8/24

Sr. Alcalde de Parla

Pza. de la Constitución, 1 – 28982 Parla