

Dictamen nº: **235/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **09.05.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 9 de mayo de 2024 emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, 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. sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que atribuye a un accidente sufrido en un centro deportivo municipal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 4 de enero de 2023 la persona citada en el encabezamiento presentó en una oficina de registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída acaecida el día 13 de abril de 2022 en el Polideportivo Municipal Gallur.

Refiere que, *“estando en la sala de musculación me caí al suelo se me salió el hombro. En la sala no había persona encargada de la misma, una persona que estaba haciendo ejercicio me prestó su ayuda y me ayudó a ponerme de pie”* siendo dicha persona la que informó al personal del polideportivo quienes la acompañaron a un botiquín y *“aquí no había*

nadie ninguna persona responsable del mismo y me dijeron que llamara a mi familia” y después de mucha insistencia por su parte llamaron a una ambulancia que la trasladó al Hospital Central de la Defensa Gómez Ulla donde le colocaron el hombro y le dieron el alta con el brazo en cabestrillo, continuó con el brazo en cabestrillo y había realizado rehabilitación pero a la fecha de presentación de la reclamación no había conseguido recuperar toda la movilidad del hombro.

Solicita una indemnización de 26.347,12 euros.

La reclamación se acompaña de la siguiente documentación: diversa documentación médica, resolución del INSS de la cuantía de la pensión mensual durante el año 2022, documento nacional de identidad, tarjeta acreditativa de grado de discapacidad y varias autorizaciones de rehabilitación de una entidad privada.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Por Acuerdo de la jefa del Departamento de Reclamaciones II de 7 de febrero de 2023, se inició un procedimiento de responsabilidad patrimonial y se requirió a la reclamante para que realizara una descripción detallada de los hechos con indicación del desperfecto de la sala de musculación y aportara el informe de alta médica y el informe de alta de rehabilitación, evaluación económica de la indemnización solicitada, justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente, indicación de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones, la declaración de las personas que podrían haber presenciado los hechos y cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse, lo que le fue comunicado mediante publicación en el tablón edictal único del Boletín Oficial del Estado de 18 de abril de 2023, de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la LPAC previo intento infructuoso de notificación mediante correo postal en el domicilio indicado por la reclamante.

Previa comparecencia en dependencias municipales para tomar vista y obtener copia del expediente, el 11 de mayo de 2023 la reclamante presenta un escrito en el que manifiesta que no se siguen otras reclamaciones por los hechos reclamados, solicita que las comunicaciones se realicen por medio de correo electrónico, expresa que no tiene *“ningún otro medio de prueba”* y acompaña documentación médica.

El 30 de junio de 2023, el coordinador del Distrito de Latina, recabado informe del Departamento de Deportes del distrito, así como de la dirección del Centro Deportivo Municipal Gallur, informa que la reclamante tenía reservada la actividad de uso libre de sala de musculación el miércoles 13 de abril de 2023 en el horario comprendido entre las 11:00 y las 12:30 horas, sin embargo, *“no hay constancia alguna del accidente que indica haber sufrido ni de sus circunstancias”*. Continúa el informe señalando que *“no hay constancia de avería en ninguna de las máquinas de la sala de musculación del Centro. Se ha comprobado que la empresa realizó el mantenimiento preventivo mensual correspondiente según consta en los partes de trabajo que se adjuntan”*, identifica a las empresas adjudicatarias del servicio de mantenimiento de las máquinas de la Sala de Musculación y señala que de acuerdo con los pliegos que rigen el contrato las empresas adjudicatarias realizaban operaciones de mantenimiento preventivo, con carácter mensual y operaciones de mantenimiento correctivo que constaban realizadas en el documento adjunto, que *“no existe constancia del incidente ni de ninguna avería en las máquinas que pudiera estar relacionada con el mismo por lo que no se cuentan con datos para determinar la imputabilidad del accidente a las empresas de mantenimiento. No existiendo constancia del incidente no se cuenta con datos para determinar si la actuación del perjudicado o de un tercero, pudo influir en el mismo”*, que comprobado en EVALOS el personal sanitario que prestó servicio en el día indicado en turno de mañana no constaba en los partes de asistencia sanitaria de

dicha fecha que la usuaria fuera atendida. *“Tampoco consta el incidente en los partes de los responsables operativos del centro”,* que en la sala de musculación hay un técnico consultor el cual no cubre toda la franja horaria de uso de la sala de musculación pero dicho técnico, está también disponible para cubrir eventualidades en el servicio sobre clases y ausencias justificadas de los demás compañeros, que en la sala de musculación existen carteles informativos del uso y series de determinados aparatos y de la utilización de determinados tipos de elementos. El informe finaliza reiterando que *“no existe constancia del incidente ni de ninguna avería en las máquinas que pudiera estar relacionada con el mismo por lo que no se cuentan con datos para determinar la imputabilidad del accidente a las empresas de mantenimiento o a cualquier otra circunstancia”* El informe se acompaña de copia del pliego que rige el contrato de suministro, mediante arrendamiento sin opción de compra, de material deportivo cardiovascular y de musculación para los centros deportivos del Distrito de Latina, de las funciones del preparador físico y del monitor deportivo y póliza de seguro.

A solicitud del instructor del procedimiento, ha emitido informe el SAMUR-Protección Civil que el 10 de agosto de 2023 informa que *“consta que se atendió el día 13/04/2022 a las 11:53 horas a Dña. (...) tras sufrir una caída en la calle Gallur 2”.*

La aseguradora municipal en base a la documentación obrante en el expediente, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidad, valora las lesiones en 7.165,57 euros.

Instruido el procedimiento el 22 de agosto de 2023 se otorga audiencia a la reclamante, mediante notificación electrónica y no consta la presentación de alegaciones.

Finalmente, el 21 de marzo de 2024 el subdirector general de responsabilidad patrimonial formula una propuesta desestimatoria de la

reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

TERCERO.- La solicitud de dictamen ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 15 de abril de 2024 correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 9 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 euros y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, 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 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 32 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) al haber resultado perjudicada por el accidente del que se derivan los daños que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de las instalaciones en las que, según la reclamante, se produjo el accidente.

En relación con 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 (cfr. artículo 67.1 de la LPAC).

En este caso, el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 13 de abril de 2022, por lo que la reclamación formulada el 4 de enero de 2023 se ha presentado en plazo legal, con independencia de la fecha de la curación o de la estabilización de las secuelas.

El órgano petionario del dictamen ha seguido en el procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe del servicio afectado, que es el Departamento de Coordinación del Distrito de Latina, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, así como del SAMUR-Protección Civil. Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a la interesada en el procedimiento y que 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.- 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 viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014):

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, alterando, el nexo causal. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a*

pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998 , 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.*

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, resulta acreditado que la interesada fue atendida y trasladada por el SAMUR al Hospital Central de la Defensa Gómez Ulla donde tras la exploración física y la realización de pruebas complementarias fue diagnosticada de luxación glenohumeral anterior más fractura troquíter derecho que requirió inmovilización con el brazo en cabestrillo y tratamiento rehabilitador.

Determinada, en los términos expuestos, la existencia de daño efectivo, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, corresponde a la parte actora que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Así lo recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015) que señala que *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*. Es decir, corresponde a la interesada probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia de la caída y que los daños sufridos derivan del funcionamiento del servicio público. Una vez acreditado dicho extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima o la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos, o la existencia de fuerza mayor.

En este caso, la interesada alega, sin mayor precisión a pesar del requerimiento de la Administración para que detallara lo sucedido, que la caída sobrevino en la sala de musculación de un polideportivo municipal y para acreditar la relación de causalidad, aportó al procedimiento diversa documentación médica.

Durante la instrucción del procedimiento se ha incorporado el informe del SAMUR y del Departamento de Coordinación del Distrito de Latina.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo 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 el paciente en el informe con motivo de consulta. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

Sobre los informes de los servicios de emergencias, es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora que, al igual que los anteriores, no sirven para acreditar la mecánica de la caída porque sus firmantes no fueron testigos directos de la misma y solo sirven para probar la fecha y el lugar en la que tuvo lugar la asistencia sanitaria de emergencia y en este caso, el informe detalla que la interesada fue atendida *“tras sufrir una caída en la calle Gallur 2”*.

Por otro lado, la reclamante alude en el escrito de reclamación a que una persona que estaba haciendo ejercicio la ayudó a ponerse de pie y a buscar personal que trabajaba en el polideportivo, sin embargo, requerida por la Administración para que presentara la declaración de testigos, negó por escrito la existencia de los mismos.

En este punto, cabe recordar la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas y accidentes, 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”.

Y a la vista del informe del coordinador del Distrito de Latina nos encontramos con que no hay constancia del accidente ni de avería en ninguna de las máquinas de la sala de musculación en el Centro Deportivo Municipal Gallur.

En definitiva, la prueba practicada 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 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 citada sentencia *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio 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 9 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 235/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid