



DICTAMEN: 477/2024, de 31 d'octubre

MATÈRIA: Responsabilitat patrimonial

DEPARTAMENT: Territori, Habitatge i Transició Ecològica

PONENT: Montserrat Peretó Garcia

DICTAMEN 477/2024, de 31 d'octubre. Reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya per la Sra. A pels danys i perjudicis soferts en una caiguda a les instal·lacions d'una estació, i que atribueix a l'estat deficient del paviment

La Comissió Jurídica Assessora, reunida el 31 d'octubre de 2024, amb la presidència del Sr. Jaume Vernet i Llobet, actuant com a secretària la Sra. Cristina Figueras i Bosch, amb la participació de les Sres. i els Srs. Esther Arroyo i Amayuelas, Meritxell Barnola Sarri, Lucía Casado Casado, Agustí Cerrillo i Martínez, Lluís Maria Corominas i Díaz, Maria Mercè Darnaculleta i Gardella, Judith Gifreu i Font, Francesc Homs i Molist, Albert Lamarca i Marquès, Marc Marsal i Ferret, José Luis Martínez-Alonso Camps, i Carles Mundó i Blanch, i essent-ne ponent la Sra. Montserrat Peretó Garcia, ha aprovat el Dictamen següent:

ANTECEDENTS DE FET

1. El X de juny de 2022, un supervisor de Grup de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) va emetre un comunicat d'incidència, en què indicava que una clienta, la Sra. A, manifestava haver caigut a l'entrada d'una estació, i que patia un trauc al front, un cop al colze esquerre i diverses rascades.
2. El 8 de juliol de 2022, va entrar a Correus un burofax de la Sra. A, presentat mitjançant la representació d'una lletrada, pel qual instava la responsabilitat patrimonial d'FGC pels danys i perjudicis soferts en la caiguda, que atribuïa a l'estat deficient del paviment. A banda, demanava una còpia de l'enregistrament realitzat el dia dels fets per les càmeres de seguretat de l'estació, així com de l'informe intern elaborat a conseqüència de l'accident.
3. L'11 de juliol de 2022, va entrar a FGC la reclamació presentada per burofax.
4. El 13 de juliol de 2022, es van lliurar a l'Assessoria Jurídica d'FGC els enregistraments de les càmeres de seguretat. Figuren a l'expedient set imatges extretes d'aquests enregistraments.
5. Per un correu electrònic de 14 de juliol de 2022, l'agent d'Estacions va exposar al supervisor de Grup com s'havia produït l'accident. Hi va adjuntar dues fotografies del lloc dels fets.
6. Per la Resolució de 21 de juliol de 2022, la presidenta d'FGC va incoar un procediment de responsabilitat patrimonial, va nomenar-ne l'instructor, va resoldre que se sol·licitessin els informes pertinents i va requerir a la reclamant que especificqués les lesions sofertes, la relació de causalitat presumpta entre les lesions i el funcionament del servei públic, i l'avaluació

econòmica del dany. A més, va informar-la que podia presentar-hi al·legacions, documents i informacions, i proposar proves.

7. El 2 d'agost de 2022, va entrar a FGC un escrit de la reclamant, en el qual detallava les lesions patides i la relació de causalitat entre el funcionament d'FGC i aquestes. Quant a la indemnització, indicava que no podia determinar-la encara perquè les lesions no s'havien estabilitzats. Altrament, reiterava la proposta de prova inclosa en la reclamació i demanava "el nom complet, filiació i dades de contacte de tots els funcionaris/treballadors" presents a l'estació el dia i l'hora dels fets, en particular del que la va assistir. A l'escrit s'adjuntava un document de designació de dues lletrades com a representants en el procediment, una còpia del document nacional d'identitat (DNI) de la reclamant, diverses fotografies del lloc dels fets i de les lesions patides, diversos documents d'assistència mèdica i el comunicat mèdic d'incapacitat temporal.

8. Per un correu electrònic de 5 de setembre de 2022, l'instructor va demanar al cap d'Edificis de Xarxa Ferroviària un informe sobre l'estat del lloc dels fets. Aquest informe consta en l'expedient, si bé no està signat ni datat.

9. El 16 de novembre de 2022, va entrar al Registre electrònic de l'Administració de la Generalitat un escrit de la reclamant, en el qual reiterava la proposició de prova.

10. Per un correu electrònic de 22 de novembre de 2023, l'instructor va traslladar l'expedient a l'entitat asseguradora d'FGC i li va anunciar que li donaria audiència, a causa de la seva condició d'interessada en el procediment.

11. Per sengles oficis de 22 de novembre de 2023 adreçats a la reclamant i a l'asseguradora, l'instructor va admetre la prova proposada per la reclamant, amb l'excepció de la informació sobre els treballadors presents a l'estació el dia i l'hora dels fets, per innecessària. A més, va donar audiència a ambdues interessades, per un termini de deu dies.

12. Per una carta certificada de 4 de desembre de 2023, la reclamant va presentar al·legacions durant el tràmit d'audiència, en les quals demanava una còpia del DVD amb les imatges enregistrades per les càmeres de seguretat i que se suspengués el procediment fins que pogués aportar el dictamen pericial de valoració del dany.

13. Per un ofici de 8 de gener de 2024, l'instructor va enviar a les interessades una adreça d'internet on podien accedir a les imatges de videovigilància enregistrades en la data dels fets i va donar a la reclamant un termini de deu dies perquè aportés l'avaluació econòmica del dany.

14. El 26 de gener de 2024, va entrar al Registre electrònic de l'Administració de la Generalitat un escrit de la reclamant, en què reiterava la petició de suspensió del procediment fins que pogués aportar el dictamen pericial de valoració del dany.

15. El 3 d'abril de 2024, va entrar al Registre electrònic de l'Administració de la Generalitat un escrit de la reclamant, en què determinava en 52.966,22 euros la quantia de la indemnització demanada, segons la valoració del dany realitzada en un informe pericial que hi adjuntava.
16. Per un correu electrònic de 4 d'abril de 2024, l'instructor va trametre a l'asseguradora un enllaç d'internet perquè pogués descarregar l'expedient.
17. Per un escrit de 9 d'abril de 2024, l'asseguradora va presentar al·legacions, en les quals considerava que calia desestimar la reclamació perquè no s'havia acreditat cap nexa causal entre FGC i el dany, en considerar que el defecte del paviment era molt lleu. Subsidiàriament, valorava la indemnització en 13.340,67 euros.
18. Per sengles oficis de 9 d'abril de 2024, l'instructor va donar audiència de nou a les interessades, per un termini de deu dies.
19. El 22 d'abril de 2024, va entrar al Registre electrònic de l'Administració de la Generalitat un escrit de la reclamant, en el qual es mostrava en desacord amb les al·legacions de l'asseguradora, i es reiterava en la reclamació i en la indemnització sol·licitada. Hi adjuntava diverses fotografies del lloc dels fets, documents mèdics i de rehabilitació, així com fotografies dels danys estètics patits.
20. El 23 d'abril de 2024, l'asseguradora va emetre un nou escrit, amb un contingut idèntic de l'emès el 9 d'abril anterior.
21. Per un ofici de 17 de juny de 2024, l'instructor va donar audiència de nou a l'asseguradora, per un termini de deu dies, i li va facilitar a aquest efecte un enllaç d'internet per a accedir a l'expedient.
22. Per un escrit de 2 de juliol de 2024, l'asseguradora va presentar noves al·legacions, en les quals reiterava que calia desestimar la reclamació perquè no s'havia acreditat cap nexa causal entre FGC i el dany patit per la reclamant, però augmentava la valoració subsidiària de la indemnització fins a l'import de 37.782,73 euros.
23. Per un escrit de 9 de juliol de 2024, l'instructor va emetre la proposta de resolució del procediment, en el sentit de desestimar la reclamació perquè no s'havia acreditat cap nexa causal entre els danys i el funcionament d'FGC. Subsidiàriament, valorava la indemnització en la quantitat establerta per l'asseguradora.
24. El 15 de juliol de 2024, va entrar al Registre electrònic de l'Administració de la Generalitat un escrit de la reclamant, en el qual demanava conèixer quin era l'estat del procediment.
25. Per un escrit de 16 de juliol de 2024, l'instructor va informar la reclamant que l'expedient s'havia traslladat a l'Assessoria Jurídica del Departament de Territori perquè se sol·licités el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora.

26. Per un escrit de 18 de juliol de 2024, la lletrada de l'Assessoria Jurídica del Departament de Territori, amb el vistiplau de l'advocada en cap, va emetre un informe desfavorable sobre la reclamació de responsabilitat patrimonial, per la manca de nexes causal entre el funcionament d'FGC i els danys al·legats.

27. El 23 d'agost de 2024, l'instructor va certificar que l'expedient a trametre a la Comissió Jurídica Assessora era una reproducció íntegra i fidel de l'expedient original.

28. El 3 de setembre de 2024, va entrar a la Comissió Jurídica Assessora la petició de dictamen del secretari general del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, per delegació, d'acord amb la Resolució TER/285/2023, de 2 de febrer (DOGC de 7 de febrer).

29. En la sessió de 5 de setembre de 2024, el Ple de la Comissió Jurídica Assessora va admetre a tràmit la petició de dictamen i en va nomenar ponent.

FONAMENTS JURÍDICS

I. Objecte del Dictamen

Constitueix l'objecte del present Dictamen la reclamació de responsabilitat patrimonial presentada davant Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) per la Sra. A pels danys i perjudicis soferts en una caiguda a les instal·lacions d'una estació, que atribueix a l'estat deficient del paviment.

II. Intervenció de la Comissió Jurídica Assessora

La intervenció d'aquest òrgan consultiu en el present procediment és preceptiva, d'acord amb el que estableixen els articles 8.3.a) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, i 86 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, respecte de les reclamacions de responsabilitat patrimonial la quantia de les quals sigui igual o superior a 50.000 euros. Aquest és el cas sobre el qual es dictamina, atès que l'import reclamat ascendeix a 52.966,22 euros.

Segons el que disposa l'article 81.2, tercer apartat, de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), el dictamen de l'òrgan consultiu s'ha de pronunciar en aquest tipus de procediment sobre l'existència o no de relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió produïda i, si escau, sobre la valoració del dany causat i la quantia i la manera de la indemnització d'acord amb els criteris establerts en la mateixa llei.

III. Règim jurídic de la responsabilitat patrimonial de l'Administració

L'article 106.2 de la Constitució reconeix el dret dels particulars a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en els seus béns i drets, com a conseqüència del funcionament dels serveis públics, llevat dels casos de força major.

El marc legislatiu regulador de la institució de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública per les lesions sofertes pels particulars en llurs béns i drets, com a conseqüència del funcionament dels serveis públics, es regula en els articles 32 i 34 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRSP), que regulen els principis de la responsabilitat i la indemnització i el seu càlcul respectivament; i en els articles 65,67,81, 91 i 92 de l'LPAC, els quals preveuen diverses especialitats del procediment de responsabilitat patrimonial.

D'acord amb la legislació esmentada, els ciutadans tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de Catalunya de tota lesió que pateixin en qualsevol de llurs béns i drets, sempre que sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, excepte en els casos de força major o de danys que tinguin el deure jurídic de suportar. Els requisits que hi han de concórrer perquè la petició prosperi i la persona perjudicada tingui dret a ser indemnitzada són: a) Que existeixi un dany efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona o un grup de persones; b) Que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal del servei públic; c) Que no hi hagi intervingut força major, i d) Que el dany sigui antijurídic, en el sentit que qui el pateixi no tingui el deure jurídic de suportar-lo.

IV. Consideracions de caràcter formal

IV.1. Legitimació activa

En el cas sobre el qual es dictamina, el procediment s'ha iniciat a sol·licitud de la persona que va patir l'accident, en l'expedient queda acreditat que s'ha verificat la seva legitimació, que correspon amb el que preveu l'article 4.1.a) de l'LPAC, en relació amb l'article 32.1 de l'LRJSP, així com la seva voluntat de reclamar.

Altrament, la reclamant actua en el procediment mitjançant dues lletrades, el poder de representació de les quals resta acreditat amb el document de designació que ha aportat (article 5.4 de l'LPAC).

IV.2. Competència per a instruir i resoldre el procediment

La reclamació es presenta davant d'FGC, que és competent per a conèixer-la, per tal com la reclamació es fonamenta en una caiguda esdevinguda davant la porta d'entrada d'una estació de ferrocarril de la qual és titular.

Els Estatuts d'FGC van ser aprovats pel Decret de 5 de setembre de 1979; consten publicats íntegrament com a annex al Decret 287/2001, de 6 de novembre, pel qual s'aprova la modificació de determinats articles dels Estatuts de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya i es disposa la publicació del text íntegre dels Estatuts; i han estat objecte de modificació pels decrets 150/2002, de 28 de maig; 415/2004, de 19 d'octubre, i 45/2019, de 25 de febrer. D'acord amb l'article 1 d'aquests Estatuts, FGC és una entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i independent, que actua en règim d'empresa mercantil i gaudeix d'autonomia en la seva organització, de patrimoni propi i capacitat plena per a l'exercici de les seves finalitats. La seva relació amb el Govern de la Generalitat de Catalunya es produeix a través del Departament de Territori. FGC és, en conseqüència, una empresa vinculada a l'actual Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica (dictàmens 417/2019, 353/2022, 123/2023, 171/2023 i 320/2023).

En tractar-se d'una entitat de dret públic, vinculada o dependent de l'Administració de la Generalitat, FGC té la consideració d'Administració pública, d'acord amb l'article 2.3 de l'LRJSP i l'article 2.3 de l'LPAC. Així mateix, de l'article 83.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i de l'article 35 de l'LRJSP, es desprèn que les entitats públiques dependents o vinculades a l'Administració de la Generalitat han d'instruir i resoldre les reclamacions de naturalesa patrimonial derivades de la seva actuació mitjançant el procediment administratiu de responsabilitat patrimonial previst en les mateixes lleis esmentades i en particular l'LPAC.

D'acord amb l'article 83.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, els òrgans competents per a iniciar, instruir i resoldre els procediments de responsabilitat dels organismes i les entitats públiques dependents o vinculats a l'Administració de la Generalitat són els que determina la norma reguladora corresponent, i que, a manca d'aquesta previsió, la iniciació i la instrucció corresponen als òrgans que designi en cada cas l'òrgan de direcció de l'organisme o entitat pública, i la resolució correspon a l'òrgan de govern.

Tal com ha palesat aquesta Comissió en dictàmens anteriors, si bé la competència per a resoldre la té atribuïda originàriament el Consell d'Administració d'FGC d'acord amb les funcions que li atorga el Decret 287/2001, de 6 de novembre –pel qual s'aprova la modificació de determinats articles dels Estatuts de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya i es disposa la publicació del text íntegre dels Estatuts–, la Resolució TES/2543/2019, de 2 d'octubre, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Consell d'Administració de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, de 26 de setembre de 2019, sobre delegació de competències (DOGC núm. 7979, d'11 d'octubre de 2019), preveu en el punt 1.e) la delegació en la persona titular de la presidència del Consell d'Administració d'FGC de la “resolució, la declaració d'inadmissibilitat, l'arxivament i l'acceptació dels desistiments de les reclamacions d'indemnització per responsabilitat patrimonial i per altres conceptes que es generin en el marc de l'activitat de l'entitat”.

Per tant, d'acord amb l'anterior, la competència per a resoldre la reclamació correspon a la Presidència del Consell d'Administració d'FGC.

IV.3. Conformació de l'expedient

L'expedient administratiu ha de tenir format electrònic i ha d'estar conformat pel conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixin d'antecedent i fonament de la resolució administrativa (article 70 de l'LPAC). Així mateix, per a garantir la integritat i immutabilitat de l'expedient i dels documents que el conformen, ha d'estar foliat mitjançant un índex electrònic autenticat que en garanteixi la integritat (article 51 del Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics –RAFME–, aprovat pel Reial decret 203/2021, de 20 de març).

D'altra banda, quan l'expedient s'hagi de remetre, s'ha d'enviar complet, foliat, autenticat i acompanyat d'un índex autenticat de tots els documents que contingui (article 70 de l'LPAC), directament, és a dir, amb la tramesa dels documents electrònics originals o mitjançant una còpia electrònica d'aquests, o a través d'un node d'interoperabilitat, de l'adreça electrònica o del localitzador que doni accés a l'expedient electrònic (article 63 del RAFME).

La finalitat de les obligacions anteriors respecte a l'expedient electrònic és donar a l'Administració els elements necessaris per a adoptar la resolució del procediment d'acord amb tots els antecedents i fonaments, així com garantir la integritat i immutabilitat de l'expedient i dels documents que el conformen. En darrera instància, els criteris que disposa la legislació persegueixen facilitar la recuperació de l'expedient i, per tant, el seu fàcil maneig i lectura, així ho ha recordat la Comissió Jurídica Assessora, entre altres, en els dictàmens 171/2023 i 194/2023.

En el supòsit objecte d'aquest dictamen, l'expedient administratiu tramès a aquest òrgan consultiu està conformat pel conjunt de documents de l'expedient de responsabilitat patrimonial, foliats mitjançant una numeració correlativa, ordenats cronològicament (amb alguna excepció) i va acompanyat de l'índex corresponent signat per l'instructor del procediment. Si bé l'expedient tramès no és una còpia autèntica, hi figura un certificat signat per l'instructor, el qual certifica que l'expedient és una reproducció íntegra i fidel de l'original. Altrament, s'observa que l'informe del cap d'Edificis de Xarxa Ferroviària no està signat ni datat (contravenint el fixat en l'article 26 de l'LPAC).

D'altra banda, l'expedient inclou els justificants acreditatius de les notificacions practicades (articles 56.2 de la Llei 26/2010 i 70.2 de l'LPAC), si bé cal destacar que no totes les notificacions a les persones obligades a relacionar-se electrònicament amb l'Administració (representants, asseguradora) s'han practicat per mitjans electrònics, i que el correu electrònic, en cap cas, no és un mitjà de notificació previst per la normativa (articles 43.1 i 41.6 de l'LPAC i 74.1 del Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital).

IV.4. Tramitació del procediment

Pel que fa a la tramitació del procediment, es constata que aquest s'ha ajustat, en termes generals, a les previsions normatives que resulten d'aplicació, contingudes en la Llei 26/2010 i en l'LPAC.

Una vegada rebuda la sol·licitud, la presidenta d'FGC va resoldre "declarar incoat" el procediment, si bé calia considerar que el procediment ja s'havia iniciat a sol·licitud de la reclamant (article 54 de l'LPAC).

La resolució esmentada contenia la designació de l'instructor del procediment (article 83.2 de la Llei 26/2010) i el requeriment a la reclamant perquè esmenés la sol·licitud amb l'especificació de les lesions sofertes, la relació de causalitat presumpta entre el funcionament del servei públic i les lesions, i l'avaluació econòmica del dany (article 68.1 de l'LPAC). Cal assenyalar que aquesta avaluació s'havia d'aportar només si era possible (article 67.2 de l'LPAC). Altrament, la resolució contenia també la informació sobre la durada del procediment i els efectes de la manca de resolució expressa (articles 21.4 *in fine* de l'LPAC i 50.1.a) de la Llei 26/2010).

La reclamant va complir el requeriment, va reiterar la proposta de prova presentada en la sol·licitud i va proposar noves proves documentals, algunes de les quals les adjuntava a l'escrit d'esmena.

D'altra banda, es va participar la reclamació a la companyia asseguradora d'FGC, com a interessada en el procediment (article 4.1.b) de l'LPAC).

Dins dels actes d'instrucció i de conformitat amb l'article 81.1 de l'LPAC –el qual determina que s'ha de demanar un informe del servei en el marc del funcionament del qual s'haurien produït els danys objecte de reclamació–, figura en l'expedient l'informe del cap d'Edificis de Xarxa Ferroviària.

Consta també en l'expedient la resolució de l'instructor sobre la prova proposada per la reclamant, en la qual l'admetia tota a excepció d'una, que rebutjava d'una manera motivada (articles 50.1.b) de la Llei 26/2010 i 77 de l'LPAC). A més, a petició de la reclamant, va enviar a les interessades una adreça d'internet on podien accedir a les filmacions de les càmeres de seguretat.

En la mateixa resolució, l'instructor va donar audiència a la reclamant i a la companyia asseguradora, per un termini de deu dies (articles 82.2 de l'LPAC i 50.1.d) i 51 de la Llei 26/2010).

La reclamant va demanar, dues vegades, que se suspengués el termini del procediment fins que pogués quantificar el dany. Si bé aquest motiu de suspensió no encaixava en cap dels supòsits previstos en l'article 22.1 de l'LPAC, cal dir que en cap cas no es va contestar la petició de la reclamant.

Després que la reclamant quantifiqués el dany i l'asseguradora presentés, fora de termini, al·legacions i la valoració subsidiària del dany, l'instructor va donar de nou audiència a les parts interessades, per un termini de deu dies. La reclamant va presentar-hi al·legacions i va aportar noves proves documentals, arran de les quals l'instructor va donar audiència de nou a l'asseguradora, que va presentar un nou escrit d'al·legacions. S'ha d'indicar que la normativa

preveu que el tràmit d'audiència sigui un tràmit únic (articles 82.2 de l'LPAC i 50.1.d) i 51 de la Llei 26/2010).

D'altra banda, no s'ha acreditat que s'hagi donat audiència a la reclamant de les noves al·legacions de l'asseguradora. Tanmateix, es constata que aquestes al·legacions són idèntiques a les presentades anteriorment i que només varia la valoració subsidiària de la indemnització. Per tant, la Comissió entén que no s'ha produït cap indefensió material respecte a la reclamant.

Posteriorment, l'instructor va redactar la proposta de resolució (articles 50.1.g) de la Llei 26/2010 i 82.1 de l'LPAC), en el sentit de desestimar la pretensió. Subsidiàriament, aquesta proposta accepta la valoració econòmica dels danys realitzada per l'asseguradora (fonament jurídic setè), de manera que es pot considerar que s'ha complert amb el requisit previst legalment i reiterat per aquest òrgan consultiu d'oferir-li tots els elements de valoració per al cas d'una eventual estimació de la reclamació (per tots, el Dictamen 404/2019).

L'expedient clou amb l'informe jurídic preceptiu, signat amb el vistiplau de l'advocada en cap del Departament de Territori (article 4.1.m) de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya), en què s'informa desfavorablement sobre la pretensió.

IV.5. Temporalitat del procediment

El termini màxim per a resoldre expressament i notificar la resolució en els procediments de responsabilitat patrimonial és de sis mesos des que es va iniciar el procediment (articles 21.2 i 91.3 de l'LPAC). Aquest termini s'ha de comptar, en el cas dels procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, com és el cas, des de la data en què la sol·licitud hagi tingut entrada al registre electrònic de l'Administració o organisme competent per a tramitar-lo (article 21.3.b) de l'LPAC).

Aquest termini màxim es pot suspendre quan "se sol·licitin informes preceptius a un òrgan de la mateixa Administració o d'una de diferent, pel temps que transcorri entre la petició, que s'ha de comunicar als interessats, i la recepció de l'informe, que també se'ls ha de comunicar. Aquest termini de suspensió no pot excedir en cap cas els tres mesos. En cas de no rebre's l'informe en el termini indicat, el procediment prossegueix" (article 22.1.d) de l'LPAC).

Transcorregut aquest termini sense que s'hagi dictat i notificat una resolució expressa, en els procediments de responsabilitat patrimonial, "es pot entendre que la resolució és contrària a la indemnització" (article 91.3 de l'LPAC), és a dir, es produeixen els efectes del silenci administratiu negatiu. Aquesta desestimació presumpta "té els únics efectes de permetre als interessats interposar el recurs administratiu o contencions administratiu que sigui procedent" (article 24.2 de l'LPAC).

Malgrat la producció del silenci administratiu, l'Administració conserva l'obligació de resoldre expressament i notificar la resolució (articles 21.1, 24.1 i 24.3 de l'LPAC). En els casos de

desestimació per silenci administratiu, “la resolució expressa posterior al venciment del termini l’ha d’adoptar l’Administració sense cap vinculació al sentit del silenci” (article 24.3.b) de l’LPAC).

En el cas que s’examina, la sol·licitud de reclamació de responsabilitat patrimonial va entrar a FGC l’11 de juliol de 2022, com s’ha indicat anteriorment. Per tant, el termini del procediment s’ha exhaurit amb escreix, sense que se n’hagi justificat la demora o dilació en la proposta de resolució. Destaca el període de més d’un any, entre el 5 de setembre de 2022 i el 22 de novembre de 2023, sense realitzar cap acte d’instrucció.

Aquest retard no s’avé amb el dret a una bona administració, reconegut, entre altres normes, en l’article 30 de l’Estatut d’autonomia de Catalunya i en l’article 22 de la Llei 26/2010, de 3 d’agost, el qual inclou com un dels drets de la ciutadania el d’obtenir una resolució expressa i una notificació dins del termini establert legalment (dictàmens 50/2021, 112/2022, 365/2022 i 123/2023 entre molts d’altres). En aquest sentit, s’ha de destacar també la Sentència 1853/2019, de 18 de desembre, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Segona, del Tribunal Suprem, ECLI:ES:TS:2019:4115, fonament de dret novè, en què reitera la seva doctrina per a assenyalar que: *“Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable.”*

V. Tempestivitat de la reclamació

D’acord amb el que preveu en l’article 67.1 de l’LPAC, el dret a reclamar prescriu al cap d’un any que s’hagi produït el fet o l’acte que motivi la indemnització o se’n manifesti l’efecte lesiu. En cas de danys de caràcter físic o psíquic a les persones, el *dies a quo* comença a computar-se des del guariment o la determinació de l’abast de les seqüeles.

En el cas sobre el qual es dictamina, atès que la reclamant afirma que va patir l’accident el X de juny de 2022 i va presentar la reclamació el 8 de juliol següent, cal concloure, sense necessitat d’efectuar cap altra consideració, que la reclamació es tempestiva, en haver-se exercici dins del termini anual establert.

VI. Consideracions sobre el fons de la qüestió

VI.1. La posició inicial de la reclamant

En la sol·licitud, la reclamant exposa que havia patit una caiguda el X de juny de 2022 cap a les 6:30 hores a les instal·lacions de l’estació esmentada, a causa del mal estat del paviment, i que la caiguda li havia produït diverses lesions per les quals estava en tractament.

En la resposta al requeriment d'esmena de la sol·licitud, va precisar que havia ensopegat davant de la porta d'entrada de l'estació, que havia caigut de genolls a terra i que s'havia colpejat la zona cranial amb la porta d'entrada metàl·lica. En caure, va recolzar instintivament el braç esquerre a terra i va fracturar-se el colze. Una ambulància la va dur a un hospital, on li van comunicar que l'accident era *in itinere* perquè s'adreçava a la feina i la van traslladar al centre mèdic assenyalat per la mútua laboral, on el mateix dia li van practicar la cirurgia d'una fractura amb desplaçament de l'olècran del colze esquerre. El X de juny següent li van donar l'alta. La reclamant considerava que la caiguda es va deure al mal estat del paviment exterior de l'estació, amb rajoles trencades, esquerdades i desnivellades. Altrament, va indicar que era usuària d'FGC, perquè es desplaçava diàriament per a anar a la feina.

Posteriorment, i pel que fa a la quantificació dels danys, la reclamant va valorar la indemnització en 52.966,22 euros, d'acord amb la Llei 35/2015, de 22 de setembre, de reforma del sistema per a la valoració dels danys i perjudicis causats a les persones en accidents de circulació. Segons l'informe mèdic pericial que va aportar, el desglossament de la valoració és el següent: 16.029,51 euros per 259 dies de perjudici particular moderat (61,89 euros/dia); 6.070,70 euros per 170 dies de perjudici particular bàsic (35,71 euros/dia); 1.130,74 euros per una cirurgia del tipus IV; 773,67 euros per una cirurgia del tipus II; 476,10 euros per una cirurgia del tipus 0; 10.492,75 euros per 10 punts de seqüeles funcionals; 10.492,75 euros per 10 punts de seqüeles estètiques, i 7.500 euros per un perjudici lleu per pèrdua de qualitat de vida.

VI.2. Els informes i altra documentació de l'expedient

De l'examen de la documentació que figurar en l'expedient cal destacar el següent:

1. Informes mèdics i de rehabilitació més rellevants:

- a) Informe d'atenció del Servei d'Emergències Mèdiques (SEM), emès el dia X de juny de 2022 a les 6:44 hores, que assenyala que la reclamant patia una "Luxació patològica articular no classificada a cap altre lloc" i un "Traumatisme cranial difús sense pèrdua de consciència" i que la van traslladar a l'hospital.
- b) Informe d'assistència d'urgències de l'hospital on va ingressar la reclamant el X de juny de 2022 a les 7:22 hores i va ser donada d'alta al cap d'unes hores.
- c) Informe d'alta hospitalària del centre de la mútua laboral, emès el X de juny de 2022, que indica que el X de juny anterior van diagnosticar a la reclamant una fractura tancada d'apòfisi olecraniana de cúbit esquerre i li van practicar la cirurgia el mateix dia.
- d) Informe d'alta mèdica, emès el X de gener de 2023, en què s'indica que la pacient presenta una bona evolució, amb mobilitat del colze i dolor residual mínim.
- e) Informe resum del tractament de fisioteràpia, que exposa que la reclamant va fer rehabilitació del X de juliol al X de desembre de 2022.

f) Informe d'alta hospitalària, emès el X de maig de 2023, en el qual s'indica que la pacient va ingressar per a retirar-li el material d'osteosíntesi, perquè li causava una intolerància, però que no es va retirar perquè la pacient patia una infecció.

g) Informe mèdic, sense datar, en què s'indica que el X de juny de 2023 van retirar el material d'osteosíntesi.

h) Informe de X de setembre de 2023, en què s'indica que l'espatlla esquerra conserva la capacitat d'elevat el braç 126 graus, un arc rotacional de 133 graus i aproximadament el 55 % de la força.

i) Informe resum del tractament de fisioteràpia, que exposa que la reclamant va fer rehabilitació del X de juliol al X de setembre de 2023.

j) Dictamen mèdic pericial, aportat per la reclamant, que estableix les seqüeles de disminució de la mobilitat de l'espatlla esquerra (76 % de mobilitat i 55 % de força) i del colze esquerre (dolor lleu que limita els darrers graus de moviment), dolor en ambdós genolls (atribuïble parcialment a l'accident) i un perjudici estètic.

2. Comunicats de baixa i confirmació per incapacitat temporal, de juny de 2022 i juny de 2023.

3. També s'han aportat diverses fotografies que mostren les lesions externes de la reclamant al cap, al braç i al genoll.

4. Comunicat d'incidència de clients, emès per FGC el dia de l'accident, on s'indica que la reclamant va caure el X de juny de 2022 a les 6:35 hores a l'entrada de l'estació; que la reclamant va patir un trauc al front, un cop al colze esquerre i diverses rascades; que es va avisar una ambulància i que la reclamant se'n va anar pel seu propi peu.

5. Correu electrònic intern d'FGC, en què s'expliquen les circumstàncies de l'accident.

6. Diverses fotografies, que mostren el lloc dels fets, amb irregularitats del paviment.

7. Diverses imatges de la filmació enregistrada per la càmera de videovigilància, que mostren el moment de la caiguda.

8. L'informe del cap d'Edificis de Xarxa Ferroviària, on s'exposa que l'element que presumptament ha provocat el perjudici és de titularitat d'FGC; que el manteniment de l'element és correcte, perquè no hi ha cap avís per un mal estat de conservació, ni abans de l'accident ni després, quan el personal d'FGC va revisar la zona; que el paviment és de formigó imprès comercial que imita llambordes antigues; i que les petites irregularitats del paviment no són cap deficiència.

VI.3. La posició de la companyia asseguradora

L'entitat asseguradora considera que s'ha de desestimar la reclamació perquè no s'ha acreditat el nexa causal entre el funcionament d'FGC i el dany. D'acord amb l'informe tècnic, el paviment no tenia cap deficiència. Si bé estava format per falses llambordes, aquestes no podien conformar un obstacle perillós i insalvable. Altrament, la filmació de la càmera de seguretat mostra que la reclamant va caure just a l'entrada de l'estació, on no s'observa cap irregularitat en el paviment i on hi havia llum de dia. Les fotografies aportades per la reclamant on es mostren desperfectes del paviment no són del lloc de la caiguda. L'asseguradora assenyala també que cal exigir als ciutadans una diligència mínima a l'hora de deambular, per tal d'evitar que l'Administració es converteixi en l'asseguradora universal de tots els riscos.

Amb relació a la valoració del dany, l'asseguradora determina l'import de 37.782,73 euros, amb el desglossament següent: 14.773,36 euros per 259 dies de perjudici particular moderat (57,04 euros/dia); 5.594,70 euros per 170 dies de perjudici particular bàsic (32,91 euros/dia); 1.042,16 euros per una cirurgia del tipus IV; 713,06 euros per una cirurgia del tipus II; 438,80 euros per una cirurgia del tipus 0; 5.484,74 euros per 6 punts de seqüeles funcionals, i 9.735,91 euros per 10 punts de seqüeles estètiques.

VI.4. Les al·legacions de la reclamant

En el tràmit d'audiència, després d'haver vist l'escrit d'al·legacions de l'asseguradora, la reclamant va manifestar que la inexistència d'accidents previs en el lloc on va succeir la caiguda era irrellevant per a determinar la responsabilitat patrimonial, perquè aquella circumstància no exclou el fet que el paviment estigués en mal estat. També va destacar que l'asseguradora es contradia en indicar que el paviment no tenia cap desperfecte i que les llambordes antigues eren una qüestió estètica, però més endavant reconeixia que hi havia un desperfecte, si bé lleu. La reclamant entén que no és part del disseny de les llambordes el fet que siguin irregulars i estiguin esquerdades i desnivellades. El paviment en un lloc amb trànsit de multitud d'usuaris del servei de transport hauria d'estar en un estat de conservació perfecte. Si els desperfectes es deuen al disseny, considera que és evident que l'elecció del material és totalment errònia i negligent.

Pel que fa a la caiguda, la reclamant considera que si s'observa la filmació mostra que la reclamant va caure uns metres enrere de l'entrada de l'estació, on les fotografies aportades evidencien que hi havia llambordes trencades, esquerdades i desnivellades, d'entitat suficient per a fer ensopegar una persona. Altrament, la reclamant subratlla que era jove, estava en bon estat físic, caminava amb calçat còmode, amb un ritme adequat i amb la diligència deguda.

Per tant, la reclamant considera que s'ha acreditat el nexa causal entre el funcionament del servei públic i el dany.

Altrament, la reclamant qüestiona també la valoració del dany que fa l'asseguradora, però amb relació a la primera valoració emesa per aquesta, i no a la segona, a la qual la reclamant no ha tingut accés, com ja s'ha indicat.

VI.5. La posició de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya

En la proposta de resolució, l'instructor considera que el dany és efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en la reclamant. Nogensmenys, afirma que el risc provocat per la irregularitat del paviment no sobrepassa els estàndards de seguretat exigibles conforme a la consciència social, d'acord amb la doctrina d'aquest òrgan consultiu. Es tracta d'un risc que pot evitar-se amb una diligència estàndard a l'hora de caminar. Per tant, no s'ha acreditat el nexa causal entre el funcionament del servei públic i el dany. Altrament, la filmació mostra com la reclamant va caure just a l'entrada de l'estació, sense que s'observi cap irregularitat notòria del paviment. Tampoc no hi ha constància de cap altre accident a la zona. En conseqüència, el dany patit no es pot qualificar d'antijurídic.

Pel que respecta a la valoració subsidiària dels danys, l'instructor assumeix la quantificació realitzada per l'asseguradora.

D'altra banda, l'informe jurídic considera igualment acreditat que el dany és real, efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en la reclamant. Considera també que no s'ha provat cap nexa causal entre el funcionament del servei públic i el dany, perquè la filmació i les fotografies aportades mostren que el paviment tenia desperfectes petits que no generaven un risc insuperable per a una persona que caminés amb una atenció mínima.

L'informe destaca també que la reclamant no identifica quin desperfecte va ocasionar la caiguda i que hi havia una visibilitat bona, perquè l'espai per a transitar era suficient, la llum era diürna i les condicions meteorològiques eren bones.

Pel que fa a la valoració subsidiària del dany, l'informe jurídic assumeix també la quantificació efectuada per l'asseguradora i recorda que s'hauria d'actualitzar quan acabés el procediment, en el cas que s'estimés la reclamació.

VII. El parer de la Comissió Jurídica Assessora

VII.1. El dany

Els ciutadans tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de Catalunya per tota lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, sempre que sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, excepte en els casos de força major o de danys que tinguin el deure jurídic de suportar d'acord amb la llei. A més, el dany ha de ser efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona o un grup de persones, en els termes dels articles 81.1 de la Llei 26/2010 i 32.1 de l'LRJSP.

En l'expedient sotmès a dictamen s'acredita l'existència d'un dany real, efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb la persona que reclama, ja que s'ha acreditat l'efectivitat del dany, que es concreta en els informes mèdics aportats a l'expedient; que el dany és avaluable econòmicament, i així el quantifica la reclamant i l'asseguradora, i, en darrer terme, que el dany és individualitzat, en ser concret i determinat respecte de la reclamant.

Segons la documentació mèdica adjuntada a l'expedient, el dany consisteix en una fractura tancada d'apòfisi olecraniana de cúbit esquerre, que va ser intervinguda quirúrgicament, així com contusions al cap i als genolls. Després de rebre l'alta hospitalària, la reclamant va fer rehabilitació funcional, si bé li resten seqüeles de disminució de la mobilitat de l'espatlla esquerra i del colze, dolor i un perjudici estètic. Per tant, queda acreditat el dany patit per la reclamant, així com la realitat de la caiguda.

Es tracta, per tant, de danys que compleixen els requisits exigits en l'article 81.2 de la Llei 26/2010, en el sentit equivalent al que estableix l'article 32.2 de l'LRJSP, que regula els principis de la responsabilitat; per tant, són reals, efectius, individualitzats i avaluables econòmicament.

Ara bé, convé recordar que la sola existència d'uns danys que compleixen els requisits legals no és suficient per a apreciar la responsabilitat patrimonial de l'Administració, sinó que cal que hi concorrin la resta de requisits propis de la institució de la responsabilitat patrimonial. És a dir, és necessari, a més, que aquest dany sigui conseqüència del funcionament normal o anormal del servei públic, és a dir, que s'hi doni una relació de causalitat entre el dany patit i el funcionament del servei públic, i que la perjudicada no tingui el deure de suportar el dany.

VII.2. La relació de causalitat i l'antijuridicitat

Correspon a continuació analitzar la realitat de l'accident al·legat el dia, en el lloc i amb les condicions que refereix la reclamant.

Amb caràcter previ i com a punt de partida, cal assenyalar que és doctrina reiterada d'aquesta Comissió que, quan es tracta de reclamacions de danys derivats de caigudes a la via pública, en aquest cas en les instal·lacions ferroviàries, per a imputar la responsabilitat és necessari que el risc provocat pel servei sobrepassi els estàndards de seguretat exigibles conforme a la consciència social, atès que l'Administració, o en aquest cas FGC, no ha de respondre de totes les caigudes a la via pública o altres espais de la seva competència o gestió (entre altres, dictàmens 417/2022, 286/2023 i 363/2023).

Existeix una extensa i reiterada doctrina jurisprudencial sobre la qüestió, la qual ha estat formulada en la Sentència de 20 de desembre de 2021 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Sala Contenciosa Administrativa, Secció Quarta, ECLI:ES:TSJCAT:2021:11577, fonament de dret sisè:

“Como ha razonado esta Sala y Sección, la Administración no pueden ser considerada aseguradoras universales de todos los riesgos, puesto que la responsabilidad objetiva de las

administraciones públicas exige que además de la titularidad del servicio público y de la infraestructura material para su prestación tengan relación con los eventos que sucedan en esta última.

En todo caso debe ser exigido un determinado nexo causal entre dicha titularidad o la prestación del servicio público y el resultado dañoso.”

En la mateixa línia, aquesta Comissió en el Dictamen 321/2019 va sintetitzar la doctrina d'aquest òrgan consultiu en els termes següents:

“[...] la Comissió ha posat de manifest en els seus dictàmens (178/2016, 90/2018 i 298/2018, entre d'altres) l'obligació general de les persones vianants i usuàries de les vies públiques de transitar-hi amb una mínima diligència i atenció i, per a poder imputar la responsabilitat dels fets a l'Administració, la necessitat que la irregularitat sigui de tal entitat que provoqui un risc que sobrepassi els estàndards de seguretat exigibles conforme a la consciència social (dictàmens 40/2017, 78/2018, 101/2018, 283/2018, 13/2019, 101/2019 i 201/2019, entre molts altres).”

Pel que fa a la realitat de l'accident, en l'expedient objecte d'aquest Dictamen hi ha proves suficients que acrediten que la caiguda es va produir el dia i a l'hora que assenyalava la reclamant, com són el comunicat de la incidència i el correu electrònic posterior d'FGC, l'informe del SEM i la filmació de la càmera de seguretat. Així mateix, les imatges enregistrades mostren el lloc exacte de la caiguda, al final del pont d'entrada al vestíbul de l'estació de tren. Aquestes imatges i el correu electrònic d'FGC acrediten també la dinàmica de la caiguda. La reclamant va ensopegar i en caure es va clavar un cop amb la reixa de la porta d'entrada.

En el cas que s'examina, la instant manifesta que va ensopegar pel mal estat del paviment exterior de l'estació, que tenia rajoles trencades, esquerdes i desnivellades. No obstant això, la filmació i les fotografies aportades mostren que el paviment, si bé té irregularitats com ara desnivells i esquerdes, són de poca entitat. El sot més profund que es veu en una de les fotografies es troba uns quants metres més enrere d'on es va produir la caiguda. A més, l'espai de pas és lliure d'obstacles i, en el moment de l'accident, hi havia llum de dia i bona visibilitat. Altrament, cal tenir en compte que la mateixa reclamant assenyalava que era usuària diària de l'estació per anar a treballar, de manera que el lloc de l'accident no li era desconegut.

En definitiva, aquesta Comissió Jurídica Assessora considera que no hi ha elements que permetin afirmar que els desperfectes assenyalats tinguin entitat suficient per a provocar un risc que sobrepassi els estàndards de seguretat exigibles –malgrat la producció de la desafortunada caiguda i les conseqüències referides per la reclamant–. En aquets termes, cal concloure que no es pot establir una relació de causalitat entre el funcionament públic del servei de FGC i els danys patits per la reclamant.

En vista del que s'ha exposat en els apartats precedents, és procedent desestimar la reclamació de responsabilitat patrimonial interposada per la reclamant per raó de la manca de nexa causal entre el funcionament de l'Administració i el dany.

CONCLUSIÓ

És procedent desestimar la reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya per la Sra. A pels danys i perjudicis soferts en una caiguda a les instal·lacions d'una estació, i que atribueix a l'estat deficient del paviment.