

Dictamen n.º: **424/26**
Consulta: **Alcalde de Fuenlabrada**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **08.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 8 de julio de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Fuenlabrada, 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 Trece Rosas, esquina con la calle Victoria Kent, que atribuye al mal estado del pavimento y a la falta de alumbrado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 4 de diciembre de 2024, se registra ante el Ayuntamiento de Fuenlabrada un escrito, firmado por la reclamante, de reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el día 21 de enero de 2024, en la ubicación reseñada.

La reclamación relata que el día de referencia, alrededor de las 00:15 horas, la interesada caminaba con su familia por la calle Trece Rosas, en dirección a la calle Federica Montseny, cuando, pasada la calle

Victoria Kent, sufrió una caída debido a un desnivel existente en la zona, que no fue advertido por la falta de iluminación.

Señala que, a raíz de la caída, sufrió lesiones afectantes al hombro derecho y dolor en la zona cervical.

No se cuantifica la indemnización pretendida, a la espera de la estabilización de las lesiones y secuelas padecidas. Se interesa la declaración testifical de los familiares que la acompañaban en el momento de la caída.

Se adjunta a la reclamación diversa documentación: así, copia del documento nacional de identidad de la reclamante; informe de alta de Urgencias del Hospital Universitario de Fuenlabrada, fechado el día de la caída, en el que se diagnostica a la interesada una omalgia derecha traumáticas; diversos informes de visita del Centro de Salud de Torrijos y de su Centro de Especialidades y diversas fotografías del lugar de la caída.

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

Con fecha 29 de enero de 2025, se notifica a la reclamante un requerimiento municipal para que, en el plazo de diez días, aporte fotografías del lugar de la caída, identificando el punto exacto donde se produjo, a efectos de su identificación por los servicios municipales. Requerimiento que se atiende por la interesada el 10 de febrero de 2025, registrando escrito en el que aporta las fotografías solicitadas, identificando el elemento del pavimento que determinó la caída.

Fechado el 8 de enero de 2025, figura un informe del técnico municipal del Área de Desarrollo Sostenible de la Ciudad, en el que, en relación con la caída, *“se pone de manifiesto que:*

- *Se trata de una acera de 8 metros de amplitud en la que no existe ningún elemento urbano que impida la completa visión de la superficie.*
- *No se tenía conocimiento previo de tal circunstancia.*
- *Tanto el mantenimiento del pavimento como la iluminación son competencia municipal”.*

Por la Policía Local de Fuenlabrada se informa el 29 de enero de 2025, indicando que, consultados sus archivos policiales, con los datos aportados, no existe intervención policial al respecto.

Figura informe de 5 de marzo de 2025, de la técnica municipal del Área mencionada, en el que se hace constar que *“se ha comprobado la zona durante varios días y no se considera que los daños reclamados sean debidos a la falta de iluminación en la zona”.*

El 20 de marzo de 2026 la reclamante registra un escrito, al que se adjunta un informe de 16 de marzo de 2026, de un facultativo del Centro de Salud de Torrijos, en el que se señala que *“según acredita los informes que presenta en enero del 2024 es atendida en el Hospital de Fuenlabrada por caída en la vía pública por dolor en el hombro derecho, dicho dolor no ha cesado desde entonces, ha sido vista en diferentes ocasiones por su médico de familia, por Traumatólogo y aporta informe de RMN de febrero del 2025 donde se diagnostica de tendinosis del supraespinoso y del infraespinoso con rotura parcial de ambos de 2 mm de su espesor y derrame leve de bursa subacromial-subdeltoidea. La paciente a día de hoy se encuentra en lista de espera para ser tratada por el servicio de rehabilitación del SESCOAM”*, así como factura de unas gafas, que dice adquiridas en sustitución de las que llevaba el día de la caída que resultaron dañadas.

El 24 de marzo de 2026 comparecen en las dependencias municipales para prestar declaración, como testigos, los familiares de la reclamante que la acompañaban en el momento de la caída.

El marido declara haber visto la caída, refiriendo que él cayó igualmente. En cuanto a la mecánica de la caída, señala que *“veníamos de visitar a unos amigos, veníamos toda la familia, mi esposa, yo, mi hijo y mi hija un poco más atrás y había un resalte en la acera, y tropezamos mi esposa, mi hijo y yo. A mi hija que venía un poco detrás no le pasó nada. Mi esposa cayó al suelo de lado, yo me tropecé y puse la rodilla y la mano en el suelo, y mi hijo tropezó, pero no llegó a caerse. La levantamos, se quejaba de la rodilla y del hombro, de la rodilla era poca cosa y del hombro sí que se quejaba, la llevamos al coche y la trasladamos al hospital de Fuenlabrada”*. Indica igualmente que no había luz en la zona.

El hijo, por su parte, señala que vio la caída, declarando ,en cuanto la mecánica de la misma, que *“como iba a la izquierda de mi padre, nos tropezamos los tres a la vez, yo iba a la izquierda de mi padre, luego iba mi padre y luego mi madre, íbamos los tres en línea, yo no me caí, mi madre se cayó del todo y mi padre se cayó con la rodilla y apoyó la mano en el suelo. No había luz en la calle y no vimos con lo que nos tropezamos, mi hermana iba detrás y ella no se tropezó porque nos vio a nosotros caernos, no había luz, por eso no lo vimos y tampoco estaba señalizado. Tropezamos creo que recordar que era una especie de escalón o, un poco de rampa que estaba inclinada para arriba. Cuando se cayó mi madre, la ayudamos a levantarse y como volvíamos hacia el coche, y le seguía doliendo el brazo decidimos llevarla a urgencias al hospital, el más cercano”*.

La hija declara, al respecto de las circunstancias de la caída, que *“íbamos andando y mi hermano, mi padre y mi madre iban delante de mí y, entonces, mi hermano y mi padre tropezaron y mi madre se cayó por culpa de una mala iluminación, porque había un escalón. Le dolía el hombro y la rodilla, la levantamos la ayudamos a levantarse y la llevamos al coche y como le dolía mucho el hombro la llevamos al médico a urgencias”*.

Por escrito de 6 de mayo de 2026, la aseguradora municipal formula alegaciones, en las que señala que *“una vez analizada toda la documentación e información que obra en el expediente administrativo, entendemos que no existe relación de causalidad entre lo reclamado y la funcionalidad de la administración en este asunto.*

Entendemos que la irregularidad mostrada en la acera, es un obstáculo que prestando la atención socialmente exigible al deambular debería haber sido superado o evitado sin ninguna dificultad, tratándose de un obstáculo fácilmente salvable con un mínimo de atención teniendo en cuenta que no existía ningún elemento urbano que impidiera su visualización, de lo que debió percatarse la reclamante y el no hacerlo revela la distracción o falta de atención debida.

Por cuyo motivo y en base a lo expuesto anteriormente esta Entidad entiende que procede se dicte resolución desestimatoria de responsabilidad patrimonial al entender que se trata de un hecho fortuito derivado de todos aquellos riesgos generales y/o cualificados que la vida nos obliga a soportar en los diferentes ámbitos y actividades cotidianas, donde le es exigible a los ciudadanos que utilicen la diligencia adecuada y suficiente precaución en su deambulación”.

Con ocasión del trámite de audiencia, la reclamante formula alegaciones el 3 de junio de 2026, en las que se ratifica en los términos de su reclamación inicial, mostrando su disconformidad con lo manifestado por los servicios municipales y por la aseguradora municipal.

Fechada el 9 de junio de 2026, figura la oportuna propuesta de resolución en la que se interesa desestimar la reclamación interpuesta.

TERCERO.- El día 12 de junio de 2026 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 418/26, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, 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 dictamen 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 indeterminada, a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, (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 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.

En cuanto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Fuenlabrada deriva de la titularidad de las competencias en materia de infraestructuras públicas y de alumbrado público, *ex* artículos 25.2.d) y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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 21 de enero de 2024 y, conforme ha quedado reflejado, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló el día 4 de diciembre de 2024, por lo que, considerando esta fecha, debe entenderse que se ha interpuesto dentro del plazo legal.

En cuanto al procedimiento, se observa que se ha recabado el informe de los servicios técnicos municipales, según exige el artículo 81.1 de la LPAC, se ha incorporado la documentación aportada por la reclamante, se ha practicado la prueba testifical solicitada por la interesada y una vez instruido el procedimiento, se ha evacuado, el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la LPAC respecto de los

interesados. Finalmente, conforme al artículo 81.2 de la LPAC, se ha incorporado una propuesta de resolución.

Cabe referirse, igualmente, al plazo de tramitación del procedimiento, que excede del plazo de seis meses establecido en la ley. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido (artículos 24.1 y 24.3 b) de la LPAC), ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar 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, constando en el expediente que la reclamante sufrió una omalgia derecha traumática.

En cuanto a la relación de causalidad ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto.

Así pues, corresponde a quién formula la reclamación, 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 que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva del mal estado de la vía pública. Acreditado este 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 posibles causas de exoneración, como pudieran ser la culpa exclusiva de la víctima, 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 reclamante aduce que la caída se produjo por un pretendido desperfecto existente en el pavimento, junto con una deficiente iluminación de la zona en la que se produjo el accidente. Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica, así como fotografías del supuesto lugar de los hechos.

Por lo que se refiere a los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron a la reclamante no presenciaron la caída, limitándose a recoger en el informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021), considera los informes médicos “*medios probatorios inidóneos para la acreditación de la forma concreta de causación de las lesiones a que los mismos se refieren*”. Lo expuesto, sería igualmente trasladable al informe de asistencia del Servicio de Emergencias del ayuntamiento actuante.

De igual modo, constan en el expediente diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos. Ahora bien, como señala la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 *“lo más trascendente no es acreditar las condiciones de la vía pública, sino que una vez establecido tal hecho ha de probarse cumplidamente donde y como se produjo la caída siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de ésta”*.

Como ha quedado expuesto, no consta la intervención de la Policía Local de Fuenlabrada a raíz de la caída reclamada.

Respecto a la prueba testifical, esta Comisión ha dictaminado reiteradamente la importancia de dicha prueba en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas, al ser en muchas ocasiones el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica del accidente.

Conforme se ha reseñado, se ha practicado en el expediente que nos ocupa la prueba testifical solicitada por la reclamante, consistente en la declaración de su marido e hijos, respecto de los que, si bien, concurre la causa de tacha del artículo 377.1. 1º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ello no constituye en modo alguno un impedimento para testificar, sino que sólo debe ser tenido en cuenta al analizar el valor y la fuerza probatoria de tales declaraciones testificales (dictámenes 146/22, de 15 de marzo y 215/24, de 25 de abril, entre otros).

Así, entiende esta Comisión Jurídica Asesora que su testimonio, anteriormente transcrito en sus extremos fundamentales, permite concluir que presenciaron la caída de la reclamante, corroborando en esencia que la causa de la misma coincide con lo alegado en la reclamación, es decir, el estado del pavimento existente en la zona de la caída, que se advierte en las fotografías obrantes en el expediente.

Por tanto, a la vista de las manifestaciones de los testigos, formuladas ante la instrucción, 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 los testigos. Procede precisar que dicha acreditación no se extiende a la pretendida falta de alumbrado en la calle de la misma, toda vez que, a falta de pruebas objetivas técnicas que acreditasen la escasez lumínica, ello no deja de ser una mera apreciación subjetiva de los interesados.

Teniendo por acreditada la relación de causalidad entre la caída sufrida por la reclamante y el desperfecto de la vía por la que transitaba, sería también necesario que concurriese la antijuridicidad del daño. Para ello es preciso que las deficiencias en el servicio público tuvieran la entidad suficiente para ser causantes del accidente, ya que las entidades locales, si bien tienen obligación de mantener el viario público en condiciones de transitabilidad, no es exigible una absoluta uniformidad, requiriéndose también a los viandantes un deambular diligente con el que fácilmente puedan eludirse pequeños desperfectos u obstáculos visibles.

Como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración por los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los viandantes, de acuerdo con la conciencia social. A estos efectos, la Sentencia de 30 de septiembre de 2009, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, señala que *“el riesgo determinante de dicha responsabilidad ha de reunir el carácter de antijurídico, no siendo, por*

tanto, suficiente ese carácter objetivo de la responsabilidad regulada en la Ley 30/1992, pues apreciar otra cosa convertiría a la Administración en una aseguradora universal de todo riesgo derivado de la utilización de un servicio público, convirtiéndose el régimen de responsabilidad administrativa en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, siendo necesario que el riesgo inherente a la utilización del servicio rebase los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”.

De esta manera, como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, de 30 de mayo de 2024, *“Para que sea antijurídico el daño ocasionado a uno o varios particulares por el funcionamiento del servicio basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”.*

Conviene recordar que la jurisprudencia menor viene señalando en este tipo de casos (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 5 de abril de 2013 (recurso 1060/2012) que no basta una acera poco homogénea para que surja la responsabilidad de la Administración en caso de caídas que podrían haber sido evitadas por los peatones con un cierto grado de diligencia, por lo que es necesario en estos casos un *“riesgo grave y evidente”*. La Sentencia de 5 de abril de 2018, de igual Sala, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, señala por su parte que *“tal como nos hemos pronunciado reiteradamente, en casos de caídas como la presente, la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, si bien ha de precisarse que no es posible reclamar una total uniformidad de la vía pública ni la inexistencia absoluta de elementos que interfieran en el tránsito de los peatones. Lo exigible es que el estado de la*

vía sea lo suficientemente uniforme y el paso aparezca adecuadamente expedito como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que, socialmente, es requerible. Es precisamente cuando sea necesario un nivel de atención superior cuando surgirá, en su caso, la relación de causalidad, siempre que no se rompa dicho nexo por hecho de tercero o de la propia víctima”.

En igual línea, más recientemente, cabría mencionar la Sentencia de dicho Tribunal, de 30 de junio de 2023, conforme a la que *“consideramos que no se puede exigir una total uniformidad en la vía pública ni el desperfecto del acerado precisaba una actividad o diligencia extraordinaria para evitar la caída. En los casos como el examinado, la jurisprudencia viene reiterando que la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible, pues no puede exigirse una total uniformidad en la vía pública”.*

Se trata, por tanto, de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además, relevante; si no, no existiría título de imputación del daño a la Administración.

Sobre la base de lo señalado, hemos de considerar que, de las fotografías obrantes en el expediente, se advierte que la acera de la calle presenta en líneas generales un correcto estado de conservación, apreciándose un ligero desnivel, defecto que, no obstante, se puede entender de escasa entidad, por lo que no puede considerarse que estemos ante un obstáculo insalvable y generador de un riesgo grave o una peligrosidad manifiesta para los viandantes.

En atención a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir la nota de 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 8 de julio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 424/26

Sr. Alcalde de Fuenlabrada

Pza. de la Constitución, 1 – 28943 Fuenlabrada