

Dictamen nº: **195/25**
Consulta: **Alcalde de Fuenlabrada**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **10.04.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 10 de abril de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Fuenlabrada, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida en la Avenida de las Regiones, 6, de Fuenlabrada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por un escrito presentado el día 5 de septiembre de 2023 en el registro del Ayuntamiento de Fuenlabrada, la interesada antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en una arqueta, ocurrida el día 3 de septiembre de 2023, sobre las 18:00 horas, en la Avenida de las Regiones, 6, de la citada localidad, “*en la acera situada antes de entrar al puente*” (folios 1 a 3 del expediente administrativo). La reclamante refiere que intervino la Policía Local y una ambulancia.

Acompaña su escrito con informes médicos, incluido parte de lesiones por accidente en vía pública del Hospital Universitario de Fuenlabrada y unas fotografías del lugar de los hechos y de las lesiones sufridas.

Del parte de lesiones resulta que la reclamante, de 77 años de edad, *“al pisar una alcantarilla, esta se ha abierto, cayendo con la pierna derecha, quedando la pierna izquierda fuera. Refiere que al caerse ha notado un sonido en la rodilla izquierda. Presenta dolor en ambas rodillas, limitación a la movilización. No TCE. La paciente presenta ansiedad tras el episodio”*.

La interesada, tras la realización de radiografías en las que no se observaron signos de aflojamiento de material protésico, ni lesiones óseas agudas, fue dada de alta con el juicio clínico de gonalgia sin signos de alarma en ese momento.

Con fecha 9 de octubre de 2023, la reclamante presenta nuevo escrito con el que acompaña nuevos informes médicos, tanto del médico de Atención Primaria, como del Servicio de Traumatología del Hospital Universitario de Fuenlabrada, donde fue atendida por dolor a la palpación en el fémur y, como novedad, refería dolor e impotencia funcional en el hombro izquierdo, con imposibilidad para la abducción, solicitándose una ecografía de hombro izquierdo por sospecha de rotura masiva del manguito rotador.

SEGUNDO.- Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el día 20 de noviembre 2023, en el que se nombra instructor del procedimiento, el Departamento de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Fuenlabrada requiere a la reclamante para que relate de forma detallada cómo se produjeron los hechos y especifique la causa de la caída y efectúe una valoración de los daños o, al menos, especifique si la cuantía reclamada es superior a 15.000 euros y, finalmente, declare si ha sido indemnizada o está en

disposición de serlo por alguna compañía de seguros o mutua, o entidad pública o privada, distinta de dicha Administración, o si existen diligencias judiciales abiertas por estos mismos hechos objeto de reclamación.

El día 29 de noviembre de 2023, la interesada presenta escrito en el que indica que *“los hechos del lugar poder de Policía Local”* (sic) y señala que la caída ocurrió en una arqueta de la vía pública que estaba levantada la tapa y vuelve a insistir que intervino la Policía Local y una ambulancia. De nuevo aporta fotos de la pierna, los informes médicos ya adjuntados y hojas de medicación. La interesada no concreta el importe de la indemnización solicitada.

Figura en el expediente el informe por caída en vía pública de dos agentes de la Policía Local que indican que asistieron a la reclamante el día 3 de septiembre de 2023, a las 18:15, en la calle Málaga esquina con la calle Villaviciosa de Odón; señalan que no había desperfectos en la vía; que no había persona con lesiones; que fue atendida en el lugar de los hechos y que fue trasladada en ambulancia a un centro sanitario. En el apartado relativo a las observaciones sobre el suceso de su informe, dicen:

“La persona accidentada introduce accidentalmente su pierna izquierda en una alcantarilla cuya tapa fue desplazada a causa de las fuertes lluvias producidas durante el día de la fecha”.

Según recoge el informe de la Policía Local, los agentes no realizaron fotografías del lugar de los hechos.

Con fecha 14 de diciembre de 2023 un ingeniero técnico de la Concejalía de Infraestructuras, Urbanismo y Movilidad emite informe y dice:

“La entidad encargada del mantenimiento de dicha infraestructura es el Departamento de Alumbrado Público del Ayuntamiento de Fuenlabrada.

Tras visita a la zona por parte de los Servicios Técnicos Municipales de este Departamento el 14 de diciembre de 2023, se comprueba que ha sido subsanada la deficiencia que presentaba dicha arqueta.

No se ha recibido queja, ni se tenía conocimiento previo de tal circunstancia, por parte de este departamento.

La incidencia ha sido provocada por inclemencias meteorológicas y no por falta de mantenimiento en dicha infraestructura, ya que el desplazamiento de la tapa de su correcta posición se debe a las fuertes lluvias que se produjeron en la fecha anteriormente señalada.

Se trata de una acera sin ningún tipo elemento urbano que impida la completa visión de la zona”.

Figura también en el expediente el informe de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) correspondiente a los días 2 y 3 de septiembre de 2023 sobre la precipitación total diaria, la hora de intensidad máxima de precipitación, la intensidad máxima de precipitación, así como del viento en la zona.

Notificado el trámite de audiencia, el día 14 de febrero de 2024, la interesada presenta escrito en el que solicita y obtiene copia de los informes emitidos en el expediente y pide una indemnización de 15.000 euros.

El día 29 de abril de 2024, la compañía aseguradora del ayuntamiento emite informe que dice:

“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.

Consideramos que a la vista de los antecedentes que poseemos sobre este caso no puede imputarse responsabilidad patrimonial alguna al Ayuntamiento de Fuenlabrada por el desplazamiento de la tapa de su correcta posición debido a que obedeció a un caso de fuerza mayor pues tal y como recoge el informe técnico y el informe policial, éste último que recoge expresamente que no hay desperfectos en la vía pública, debido a que el desplazamiento de la tapa de su correcta posición fue por las fuertes lluvias que se produjeron tanto el día del accidente como el día anterior.

Así mismo se ha de tener en cuenta que el accidente sucede en una acera sin ningún tipo elemento urbano que impida la completa visión de la zona.

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”.

Concedido nuevo trámite de audiencia a la interesada, en el que se da traslado del informe de la compañía aseguradora, no consta que aquella haya formulado alegaciones.

Con fecha 6 de febrero de 2025, la instructora del procedimiento del Ayuntamiento de Fuenlabrada elabora propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no existe el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio municipal y el daño producido.

En este estado del procedimiento, se acuerda solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

TERCERO.- La Alcaldía de Fuenlabrada, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 5 de marzo de 2025.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 10 de abril de 2025.

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 indeterminada y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Fuenlabrada, 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, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece su artículo 1.1. con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Fuenlabrada en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias ex. artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, títulos competenciales que justifican la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que la caída se produjo el día 3 de septiembre de 2023, por lo que la

reclamación presentada dos días después, el día 5 de septiembre siguiente, está formulada en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento, la instrucción ha consistido únicamente en recabar el informe a la Concejalía de Infraestructuras, Urbanismo y Movilidad, informe de la Policía Local, informe de la AEMET correspondientes a las incidencias meteorológicas ocurridas los días 2 y 3 de septiembre, así como a la compañía aseguradora del ayuntamiento. Después se ha dado audiencia a la reclamante, que no ha efectuado alegaciones y se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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.

Se observa, no obstante, el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, por encima del plazo de seis meses establecido para resolver y notificar la resolución. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

TERCERA.- 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 en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. 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 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), 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”*.

Resulta acreditado en el expediente que la reclamante fue atendida en el Hospital Universitario de Fuenlabrada, tras sufrir una caída en la calle. Ahora bien, el informe del Servicio de Urgencias indica como diagnóstico gonalgia sin signos de alarma y fue dada de alta con tratamiento analgésico, frío local, posibilidad de utilizar rodillera y posibilidad de utilizar muleta y seguimiento por el médico de Atención Primaria. El parte de lesiones recogía como pronóstico de la paciente, leve. No consta que después precisara nuevas atenciones, pues según el informe del médico de Atención Primaria de 19 de septiembre de 2023: *“rx normal, pero ahora quedan lesiones residuales”* y *“continúa con mucho dolor y limitación de la movilidad”*, por lo que se solicitó interconsulta al Servicio de Traumatología del Hospital Universitario de Fuenlabrada, donde fue vista el día 6 de octubre, realizándose exploración física en la que figura rango de movimiento articular (ROM) completo, sin dolor, *“dolor a la palpación en fémur”*.

En relación con la rotura masiva del manguito rotador, además de no resultar acreditada con un diagnóstico definitivo, pues el informe aportado por la reclamante se limita a solicitar una ecografía ante la sospecha de dicha lesión, sin que la reclamante haya aportado el resultado de dicha prueba diagnóstica, es preciso advertir que la primera vez que se hace mención a esta posible lesión es el día 6 de octubre de 2023, es decir, transcurrido más de un mes desde que sufrió la caída, por lo que no es posible tener por acreditada la relación de causalidad entre la caída sufrida por la reclamante y el citado daño.

En el presente caso, la reclamante invoca como causa de la caída la existencia de una arqueta levantada.

Aporta, para acreditar dicha afirmación, unos informes médicos, una fotografía obtenida de *Google Maps* del lugar de la caída, tomada en febrero de 2023, que muestra la arqueta en perfecto estado de conservación y unas imágenes de las rodillas de la reclamante.

En el curso del procedimiento se ha recabado el informe de los servicios técnicos municipales, de la Policía Local y de la AEMET.

En relación con 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 el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su 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*”.

El mismo razonamiento resulta de aplicación al informe de la Policía Municipal, pues de su contenido resulta que los agentes que la atendieron no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por la reclamante: “*la persona accidentada introduce su pierna izquierda en una alcantarilla cuya tapa fue desplazada a causa de las fuertes lluvias producidas durante el día de la fecha*”.

Si bien el citado informe recoge la existencia de la tapa de la alcantarilla desplazada, lo que también se ha reconocido por el informe

de la Concejalía de Infraestructuras, Urbanismo y Movilidad, no menciona la existencia de testigos que hubieran presenciado la caída y la mecánica de esta.

En cuanto a la prueba testifical, como hemos señalado reiteradamente, en el caso de las caídas es un medio probatorio esencial, puesto que es generalmente el único que permite, en su caso, establecer claramente la mecánica y circunstancias de la caída. En este sentido el dictamen 102/21, de 23 de febrero o en el 449/20, de 13 de octubre, que reproducen lo indicado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) al señalar en un caso en el que no había testigos *“(..)* 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 el presente caso, la interesada no refirió la presencia de testigos ni en su escrito inicial de reclamación, ni posteriormente al contestar al requerimiento de subsanación de su primer escrito.

Por otro lado, el hecho de que posteriormente se haya reparado el desperfecto, como alega la reclamante, en modo alguno prueba que la interesada sufriera el accidente por las circunstancias que invoca. Así nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestro dictamen 221/18, de 17 de mayo, en el que citamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2017 (recurso apelación 756/2017), cuando afirma *“que un elemento de la vía pública con un desperfecto de escasa entidad y esquivable sea reparado o sustituido no permite entender que cualquier caída que se haya producido en el entorno de aquél haya sido provocada indefectiblemente por tal motivo y no por otros como, por ejemplo, el que tiene en cuenta la sentencia de instancia, es decir, por falta de atención o cuidado por los peatones”.*

En cualquier caso, lo que sí resulta acreditado en el expediente es que la causa de que se desplazara la tapa de la arqueta de su sitio, estuvo motivada no por un defecto de conservación de la misma o del pavimento, sino por las condiciones climatológicas extraordinariamente adversas existentes en el municipio de Fuenlabrada los días 2 y 3 de septiembre de 2023, con vientos y fuertes precipitaciones que se acreditan con el informe de la AEMET, por lo que concurriría fuerza mayor.

Como se indicó en el dictamen 538/21, de 26 de octubre, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2002 (recurso 1729/1998), señala que, aunque el concepto de fuerza mayor esté perfectamente definido en el plano teórico, su concreción es extremadamente casuística.

Así, una reiterada jurisprudencia recoge el concepto clásico de la fuerza mayor como el acontecimiento externo que no pudo preverse o, que de haberse previsto, fuera inevitable, por todas, la sentencia de 16 de febrero de 1999 (recurso 6361/1994).

En este caso, nos encontramos ante unos fenómenos atmosféricos extraordinarios: lluvia y viento provocados por una DANA, acreditados por los informes de la AEMET, llegándose a alertar por las autoridades de la Comunidad de Madrid un aviso rojo a todos sus ciudadanos en sus teléfonos móviles del riesgo de precipitaciones extraordinarias, que permiten tener por acreditada la existencia de fuerza mayor y, por tanto, acreditada la ruptura del nexo causal, entre los posibles daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no existir relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos

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 10 de abril de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 195/25

Sr. Alcalde de Fuenlabrada

Pza. de la Constitución, 1 – 28943 Fuenlabrada