

Dictamen nº: **246/22**  
Consulta: **Alcalde de Humanes de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **26.04.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 26 de abril de 2022, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Humanes de Madrid a través del consejero de Administración Local y Digitalización, 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*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la calle Valdehondillo, junto al Colegio Campohermoso de Humanes de Madrid, y que atribuye al mal estado de la acera.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 9 de febrero de 2021, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 11 de noviembre de 2020 que atribuye al mal estado de la acera, en la calle Valdehondillo, junto al Colegio Campohermoso, de Humanes de Madrid, que atribuye al mal estado de la acera al encontrarse levantadas las baldosas.

Expone el escrito que fue llevada por su nieta a Urgencias y que hay atestado de la Policía.

Acompaña a la reclamación informes médicos de la asistencia recibida, en los que consta el diagnóstico de fractura de húmero derecho.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, con fecha 18 de febrero de 2021, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y se requirió a la reclamante para que subsane o mejore su solicitud aportando al expediente: la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, facturas originales de los gastos que desea reclamar, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos; así como, en su caso, proposición de prueba señalando los medios de que intenta valerse.

Con fecha 31 de marzo de 2021, la reclamante presentó escrito aportando nuevos informes médicos.

Con fecha 26 de enero 2021, el órgano instructor solicita informe a la Policía Municipal, que contesta mediante oficio de 2 de febrero con informe adjunto, en el que expone que fueron avisados de la caída de una señora por baldosas en mal estado que fue trasladada al hospital.

Consta informe sin fechar de la arquitecta técnica municipal en el que se refiere que se ha realizado visita al lugar donde se indica en la reclamación, comprobando la existencia de baldosas desniveladas cercanas al alcorque, entre 1 y 2 cm., siendo las raíces de los arboles

las causantes, teniendo la acera tres metros de ancho. El informe incluye fotografías del lugar.

El 10 de diciembre de 2021 la reclamante aporta breve informe de valoración del daño que cuantifica los mismos en 51.536,98 euros.

Con fecha 10 de enero de 2022 se formulan alegaciones por la aseguradora municipal solicitando la desestimación de la reclamación.

Por oficio con salida el 7 de febrero de 2022 se concede trámite de audiencia a la reclamante quien el 21 de febrero solicita la estimación de su reclamación.

Finalmente, se redacta por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por falta de acreditación de la relación de causalidad.

**TERCERO.-** El día 31 de marzo de 2022 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó número y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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 26 de abril de 2022.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con 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.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Humanes de Madrid en cuanto titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica 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, se dice que la caída tuvo lugar el día 11 de noviembre de 2020, por lo que no hay duda que la reclamación, presentada el día 9 de febrero posterior, ha sido formulada en plazo, con independencia de la fecha de curación o de determinación de las secuelas.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC a la arquitecta técnica municipal.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia a la reclamante. Con posterioridad, 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.

**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, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

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”*.

En el presente caso resulta acreditado en el expediente que la reclamante fue diagnosticada y tratada de fractura de húmero por el Servicio de Urgencias de un centro sanitario.

La reclamante alega que la caída fue consecuencia del mal estado del pavimento, existiendo un levantamiento de las baldosas. Aporta como prueba de su afirmación unos informes médicos.

En relación con los informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, no son válidos para esclarecer el modo en que esta se produjo, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

Constan en el expediente informe y fotografías del lugar donde supuestamente se produjeron los hechos; sin embargo esas fotografías aportadas, no sirven para acreditar el nexo causal entre los

daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías, aunque muestren un desperfecto en la acera no prueban que la caída estuviera motivada por dicho defecto en el pavimento ni la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

En este sentido, como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de febrero de 2018 (Rec 543/2017) *“la falta de prueba directa sobre el punto concreto y la mecánica de la caída, no puede suplirse en este caso mediante otros medios probatorios: el reportaje fotográfico aportado por la reclamante no acredita que se hubiese caído en ese preciso lugar, ni a consecuencia del pequeño resalte existente en el punto de unión de dos baldosas inmediatas al muro de la salida del Metro; el informe de asistencia del SAMUR tampoco es útil para acreditar el punto concreto en que se cayó la apelante y su causa, pues solo justifica que la asistencia sanitaria se prestó en una de las salidas del metro de la estación de Pueblo Nuevo; nada aclara, por su parte, el informe del Hospital Ramón y Cajal; y finalmente, el informe del Jefe de la Unidad Técnica de Conservación 2, de la Dirección General de Vías Públicas y Publicidad Exterior tampoco despeja las dudas, pues del hecho de que se diera aviso del alta para la reparación de la ceja de menos de 2 centímetros existente en una baldosa de terrazo, no se infiere que la caída hubiera sido provocada por ella, máxime cuando el informe considera el desperfecto como poco proclive a producir tropiezos, lo que comparte esta Sala a la vista del reportaje fotográfico, llevándonos a concluir que el estado de la acera se adecuaba al standard de seguridad y de prestación del servicio exigible al tránsito de peatones, extremo que carece de la relevancia que la apelante pretende atribuirle, puesto que lo esencial es la falta de acreditación de la causa y la forma en que la caída se produjo”*.



Ciertamente, del citado informe y sus fotografías se constata que en el lugar del vial señalado por la reclamante hay una baldosa ligeramente levantada junto a un alcorque, pero ello no nos permite concluir que la caída se produjo en ese lugar exacto ni en que circunstancias.

En las reclamaciones por caídas en la vía pública, generalmente, la única prueba directa es la testifical de las personas que presenciaron los hechos por los que se reclama. Sin embargo, en el supuesto que analizamos, no hay ningún testigo presencial de los hechos.

Así pues, la prueba practicada es totalmente insuficiente para tener por acreditado la causa y las circunstancias de la caída, y ante la ausencia de otras pruebas, no es posible considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público puesto que, como se recoge en la Sentencia de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“existen dudas sobre la dinámica del accidente, pues con los datos que obran en las actuaciones no es posible determinar con certeza cómo acontecieron los sucesos”*. Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 -recurso 595/2016-, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

En definitiva, la determinación de las circunstancias de la caída solo puede establecerse a partir del relato del reclamante, lo que no es suficiente, tal y como indicó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) al señalar que *“no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma [caída] 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 cualquier caso, aunque admitiéramos a efectos dialécticos que el accidente tuvo lugar en la forma relatada por la interesada y en el lugar que se muestra en las fotografías, tampoco cabría apreciar la antijuridicidad del daño pues no puede tenerse por probado que el desperfecto fuera de tal entidad que rebasase los estándares de seguridad exigibles. En esta línea, para que el daño resulte imputable a la Administración competente será necesario que ésta haya incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables en función de las circunstancias concurrentes y del sector de actividad, que en el presente caso es el derivado de la conservación de las vías públicas; sólo entonces podrá considerarse que el daño es antijurídico y el particular no tendría el deber de soportarlo.

En efecto, no todo desperfecto en la vía pública puede entenderse como determinante de los daños causados por una caída, no solo deben existir deficiencias de conservación, es preciso que sean relevantes. En otro caso, no existiría título de imputación del daño a la Administración. En ese sentido, como dice la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 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”.

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014) la Sala confirma la sentencia de instancia señalando que “(...) *en el momento en el que se produjo la*

*caída el desperfecto resultaba plenamente visible, la acera, como se expresa, no era estrecha y el peatón tenía margen y espacio suficiente para transitar por ella”.*

Como destaca la sentencia de la misma Sala de 29 de septiembre de 2016 (recurso 70/2016), los criterios a tener en estos casos son la visibilidad y evitabilidad del desperfecto.

Las fotos recogidas por la técnica municipal muestran una elevación de escasa entidad en una baldosa, que esa arquitecta calcula de entre 1 y 2 cm, situada junto al alcorque y en una acera ancha.

Por tanto, a la ausencia de acreditación de la relación de causalidad, se une la falta de antijuridicidad del daño, al encontrarse la vía en unas condiciones de tránsito aceptables para un deambular mínimamente diligente, siendo el desperfecto de escasa entidad, perfectamente visible y evitable, máxime a la luz del día.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público y no concurrir la antijuridicidad del daño.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 26 de abril de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 246/22

Sr. Alcalde de Humanes de Madrid

Pza. de la Constitución, 1 – 28970 Humanes de Madrid