

Dictamen n.º: **495/23**  
Consulta: **Alcalde de Parla**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **28.09.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 28 de septiembre de 2023, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Parla, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. ....., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la caída sufrida en la calle Jaime I El Conquistador, de Parla, que atribuye al mal estado del pavimento.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** 1. El 6 de marzo de 2023, la persona citada en el encabezamiento presentó en el registro del Ayuntamiento de Parla una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que relataba que, el 7 de marzo de 2022, iba a tirar la basura en los contenedores soterrados de la calle donde reside, llamada Jaime I el Conquistador, sufriendo una caída en dicha calle a la altura del número 14, como consecuencia de un tropiezo con una baldosa que estaba mal colocada y que sobresalía de la acera, sin señal alguna que advirtiese del peligro. Según relata, como consecuencia del tropiezo perdió el

equilibrio e impactó con el brazo izquierdo contra la valla que delimita la zona para residuos de gran volumen, cayendo al suelo.

La reclamante explica que, debido a la gravedad de lo sucedido, se personó en el lugar de los hechos la Policía Local de Parla, la cual emitió el correspondiente informe policial, en el que atestiguan que a su llegada la encontraron tirada en el suelo en el lugar de los hechos, y que efectivamente existía la baldosa mal colocada sobresaliendo de la acera.

La interesada refiere haber sufrido importantes lesiones que han sido valoradas en un informe pericial que adjunta con su escrito de reclamación junto con documentación médica relativa a la reclamante y el informe de intervención de la Policía Local que incluye diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos (folios 1 a 88 del expediente).

La reclamante cuantifica la indemnización solicitada en 44.686,59 euros.

2. Según la documentación aportada, la interesada, de 66 años de edad en la fecha de los hechos, fue atendida el 7 de marzo de 2022 en el Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Infanta Cristina, con el diagnóstico de fractura de diáfisis proximal de húmero izquierdo con tercer fragmento en ala de mariposa, pautándose tratamiento ortopédico y, posteriormente, tratamiento rehabilitador. En la revisión de 7 de febrero de 2023 se anotó que la reclamante hacía vida normal con dolor ocasional que apenas limitaba. Se explicó cirugía y riesgos, si bien dada la escasa clínica se recomendó observación, y se pautó revisión en un año para valorar el alta médica.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial a tenor de lo establecido

en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Consta que el 14 de abril de 2023 se notificó a la reclamante el inicio del procedimiento y se le requirió para que concretase la hora a la que sucedió el incidente por el que reclama. Asimismo, se solicitó que adjuntase cualquier otro medio de prueba del que pretendiera valerse. Por último, se pidió que aportase una declaración en la que manifestase no haber sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación.

La reclamante contestó al requerimiento el 19 de abril de 2023 indicando que el percance ocurrió a las 13:30 horas. Asimismo, solicitó que se admitiesen como medios de prueba el informe policial, las fotografías del supuesto lugar del accidente, la documentación médica y el informe pericial de valoración del daño. Además, declaró no haber sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación.

En el informe policial que obra en el expediente, los agentes señalan que la reclamante les manifestó que cuando se disponía a tirar la basura en los contenedores soterrados de la referida calle, tropezó con una baldosa que estaba mal colocada y sobresalía de la acera, llegando a perder el equilibrio con la mala suerte que chocó con su brazo izquierdo contra la valla que delimitaba la zona para residuos de gran volumen y seguidamente cayó al suelo donde se encontraba tumbada a la llegada de los agentes. También indican que pudieron observar que una baldosa de la acera se encontraba mal colocada sobresaliendo lo suficiente como para tropezar con ella y que lo narrado por la perjudicada coincidía plenamente con la situación de la vía. Además, los agentes informaron a la emisora central para que pusiera en conocimiento de los Servicios Generales del Ayuntamiento

de Parla el estado de la acera, para que con la mayor brevedad posible colocaran debidamente la baldosa.

Consta un informe técnico, fechado el 23 de mayo de 2023, en el que se indica que realizada visita a la zona se encontró que todo el pavimento se encontraba en perfecto estado y que se trataba de una acera de 1.5 m de ancho en buen estado general, ubicándose la baldosa en la que supuestamente tropieza la reclamante, según los datos aportados, en un extremo de la acera, junto al bordillo que separa la acera de la calzada. Añade que la baldosa, que provocó presuntamente el accidente, se encuentra en el viario público, por tanto, pertenece a la conservación municipal y que en virtud del contrato denominado: *“Servicio integral de conservación, mantenimiento, reposición y reparación de bienes de dominio público de uso público - viario público y señalética en el municipio de Parla”* (EXPTE. 16/18), la empresa adjudicataria LICUAS, S.A., tiene la obligación de policía y mantenimiento de la vía pública, y es responsable de los daños a terceros por incumplimiento de dicha obligación.

Por Decreto de 26 de mayo de 2023 se acordó la apertura de un periodo de prueba y se confirió trámite de audiencia a la reclamante; a la empresa responsable del mantenimiento de la vía pública en el lugar de los hechos, LICUAS, S.A., y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Parla.

Mediante escrito fechado el 5 de julio de 2023, la empresa contratista formuló alegaciones en las que negó la acreditación de la relación de causalidad; destacó que el accidente ocurrió en un lugar cercano a su domicilio y habitual para la interesada dado que se disponía a tirar la basura; que los agentes de la Policía Local no fueron testigos directos del accidente y que el desperfecto era evitable y se encontraba en un lateral de la vía.

No consta que la interesada formulara alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Finalmente, con fecha 30 de agosto de 2023, el instructor del procedimiento formuló propuesta de resolución en la que planteaba la desestimación de la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad y, en cualquier caso, no concurrir la antijuridicidad del daño.

**TERCERO.-** La solicitud de dictamen ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 6 de septiembre de 2023, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada por el Pleno de este órgano consultivo en su sesión de 28 de septiembre de 2023.

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 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3 c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (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 para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC, al haber resultado perjudicada por el accidente del que se derivan los daños que reclama.

Respecto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Parla deriva de su competencia en materia de infraestructura viaria ex. artículo 25.2. d), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica la interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial contra el ayuntamiento.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67 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 caso sujeto a examen, la reclamante refiere que el accidente se produjo el día 7 de marzo de 2022, por lo que la reclamación presentada el 6 de marzo de 2023 debe entenderse formulada en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de estabilización de las secuelas.

Por lo que se refiere al procedimiento tramitado, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, se ha recabado el informe del servicio al que se imputa la responsabilidad, constando el emitido por los servicios técnicos municipales. Además, se ha incorporado el informe emitido por la Policía Municipal en la fecha de los hechos. De igual modo, se ha conferido trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento. Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad formulada.

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.-** 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, toda vez que en los informes médicos se consigna que la reclamante sufrió una fractura de diáfisis proximal de húmero izquierdo, por la que precisó tratamiento ortopédico y, posteriormente, tratamiento rehabilitador.



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 al reclamante 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 el accidente sobrevino al tropezar con una baldosa que sobresalía del pavimento de la acera, lo que le hizo perder el equilibrio e impactar con el brazo izquierdo contra la valla que delimita la zona para residuos de gran volumen, cayendo al suelo. Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica, un informe pericial de valoración del daño, el informe de actuación de la Policía Local, así como fotografías del supuesto lugar de los hechos. Asimismo, durante el curso del procedimiento han emitido informe los servicios técnicos municipales.

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 este, 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 478/2012), 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”*.

De igual modo, el informe pericial de valoración del daño acredita las lesiones que padecía la reclamante, pero no la mecánica del accidente porque el perito no fue testigo de los hechos.

Tampoco sirve para acreditar la mecánica del accidente el informe de la Policía Municipal, porque los agentes que atendieron a la reclamante, no presenciaron el accidente, sino que recogen las manifestaciones de la interesada. Dicho informe serviría para justificar la existencia de una baldosa que sobresalía del pavimento, pero no acreditaría la mecánica del accidente, pues como hemos dicho la Policía Municipal se personó en un momento posterior al siniestro. En este punto cabe traer a colación la Sentencia de 29 de junio de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 34/2019 ) que cita la Sentencia de 20 de octubre de 2005 del mismo tribunal, cuando a propósito del informe de la Policía Municipal señala que *“la única prueba en que la recurrente basa su reclamación es un informe de la Policía Municipal (...) que carece de toda fehaciencia, toda vez que los agentes que lo realizaron manifiestan expresamente que no presenciaron los hechos y se limitan a narrar las alegaciones de la conductora. Sólo la constatación de que existía un socavón en la calzada no es suficiente prueba para acreditar que los daños se produjeron en ese lugar ni que no fueran imputables a un exceso de velocidad del conductor”*.

No se recoge en el citado informe de la Policía Local la presencia de testigos ni han sido propuestos por la interesada, de modo que el único relato de los hechos es el realizado por la propia reclamante. En este sentido, cabe recordar que la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas y accidentes es capital, tal y como reconoció el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017), donde señaló que “(...) *no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma, es decir cómo fue, por cuanto no existen testigos oculares, ni tampoco ninguna otra prueba que acredite que la caída se produjo como dice la actora*”.

En definitiva, de la prueba obrante en el expediente, 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 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 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 esa misma sentencia, “*ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados*”.

En cualquier caso, aunque admitiéramos a efectos dialécticos que el accidente de la reclamante sobrevino en la forma relatada por ella, cabría excluir la responsabilidad de la Administración.

En este caso, las fotografías aportadas muestran una acera en un buen estado de conservación, con una baldosa que sobresale del pavimento, perfectamente visible y evitable con una mínima diligencia al caminar, al contar la acera con suficiente anchura para transitar, sin tener que circular por el extremo de la acera donde se sitúa el desperfecto, y además al haber ocurrido el percance a plena luz del día

y en un lugar próximo al domicilio de la reclamante y habitual para la interesada al ser el lugar donde deposita la basura de su hogar.

En este punto cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2023 (recurso 840/2022) que señala:

*«Estos factores tanto la visibilidad del defecto como la evitabilidad de la caída vienen siendo utilizados por los Tribunales como fundamento para la desestimación de este tipo de reclamaciones. Así a modo de ejemplo cabe citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 14 de diciembre de 2015 en la que se argumenta:*

*"[...] En efecto, la Sala respalda la hermeneusis que el Juez de instancia hace de las fotografías obrantes en autos y, también, la inferencia lógica de que, con vista de las mismas, el evento dañoso hay que atribuirlo al deambular desatento de la recurrente, pues, partiendo de la hora de su acaecimiento, 8,00 horas de la mañana, esto es, a plena luz del día, la parte del acerado que no tenía baldosas era perfectamente visible, de modo que, si la recurrente hubiese caminado atendiendo al lugar por el que transitaba, habría percibido, sin ninguna dificultad, la oquedad por ausencia de las mencionadas baldosas y, de esa manera, podría haber sorteado ese lugar. Por tanto, la conducta de la recurrente interrumpió la relación de causalidad entre la caída y el mal estado de la acera".*

*La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 27 de marzo de 2012 en la que se afirma:*

*"[...] la Sala comparte el criterio que de forma impecable ha expuesto el juzgador a quo, so pena de convertir a la Administración en aseguradora universal. Lo cierto es que las*

*fotografías donde se aprecia la ausencia de las baldosas también permite apreciar, además de la anchura de la acera y las claras posibilidades de sortear una imperfección netamente visible a simple vista si la deambulación se produce con un mínimo de atención, que ésta no podía haber sorprendido por ser reciente. Lo cierto es que todas las aceras contienen imperfecciones y desniveles, y sólo aquéllos no perceptibles o de difícil sorteo pueden ser imputados a la Administración, pues en los demás casos es la propia imprudencia del sujeto que camina sin prestar atención la causa eficiente origen de la caída".*

*O más recientemente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de septiembre de 2016 en la que se razona:*

*"[...] compartimos el criterio del Juzgador acerca de que se trataba de un desperfecto, visible a simple vista, que la viandante debió sortear con un mínimo de diligencia. La acera se revela con una amplitud suficiente para sortear el indicado obstáculo y no existe acreditación alguna de que la deambulación no pudiera realizarse, en atención a las circunstancias, por una zona de la misma más segura que la deteriorada que reflejan las fotografías [...]"*».

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no resultar acreditada la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

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

Madrid, a 28 de septiembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 495/23

Sr. Alcalde de Parla

Pza. de la Constitución, 1 – 28982 Parla