

Dictamen nº: **240/24**  
Consulta: **Alcalde de Coslada**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **09.05.24**

**DICTAMEN** de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 9 de mayo de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Coslada 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*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la calle Doctor Fleming, de Coslada, que atribuye al mal estado del pavimento.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Mediante un escrito sucinto de fecha 29 de marzo de 2022, la hija de la persona indicada en el encabezamiento formula una reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos por su madre como consecuencia de la caída ocurrida el día 24 de marzo de 2022, sobre las 08:45 horas, en la calle Doctor Fleming, de Coslada, al tropezar “*por estar el suelo en mal estado*”. En un escrito posterior de 25 de enero de 2023, firmado por la reclamante, solicita una indemnización por importe de 15.000 euros “*por los daños ocasionados en la vía pública el 24 de marzo de 2022, en la calle Fleming, al lado de la frutería EKO*”.

Acompañan a ambos escritos informes médicos de la asistencia sanitaria recibida, diversas fotografías del supuesto lugar del accidente y un informe pericial sobre valoración del daño corporal.

De la documentación médica aportada resulta que la reclamante, nacida en 1951, fue atendida en Urgencias del Hospital Universitario del Henares el 24 de marzo de 2022 por dolor en el hombro izquierdo, tras referir traumatismo directo. En la exploración física, se apreció dolor en la región proximal humeral, con limitación de la movilidad. Tras las pruebas radiológicas, el juicio clínico fue de fractura humeral proximal izquierda, pautándose reposo relativo, brazo en cabestrillo con movilización activa de codo y muñeca, frío local y revisión en Traumatología en 7-10 días, previa radiografía.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 27 de enero de 2023, se acuerda la incoación e 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). De igual modo, se requiere a la reclamante para que identifique los daños y/o lesiones sufridos sobre los que desee que se pronuncie la resolución del procedimiento y para que presente su valoración económica antes del inicio del trámite de audiencia. La reclamante presenta escrito de 14 de febrero de 2023, en el que se limita a señalar que el suceso acaeció *“en la calle Doctor Fleming, justo al lado de la frutería EKO. El local pertenece a la calle Petra Sánchez, 14”*, adjuntando diversas fotografías del lugar.

Mediante oficio de 16 de febrero de 2023, la instructora solicita informe al Departamento de Vías Públicas y Edificios, que lo emite el 12 de julio de 2023, exponiendo que el lugar referido en la reclamación pertenece al viario público, y añadiendo: *“El estado del pavimento de la acera en el entorno es en general aceptable, atendiendo a las posibilidades económicas y de gestión, presentando, no obstante, una*

*deficiencia puntual en el entronque de la acera de la calle Doctor Fleming con el pasaje de comunicación con la c/ Benito Pérez Galdós. Tal como se ve en la información gráfica aportada, existe un ligero desnivel entre el adoquinado que configura ese cruce con la rasante del embaldosado de acera. Con posterioridad a la incidencia no se han efectuado trabajos de corrección de ese punto, por lo que se pasa aviso para su ejecución. No se tiene noticia de otras incidencias con reclamación similares en ese entorno en fechas pasadas”.*

Consta escrito de la compañía aseguradora municipal, fechado el 7 de febrero de 2024, en el que se muestra contrario al reconocimiento de responsabilidad patrimonial, al entender que se trata de un accidente debido a la distracción de la reclamante, ocurrido a plena luz del día, ocasionado por un ligero desnivel entre el adoquinado con la rasante del embaldosado de acera, perfectamente visible y salvable por sus propias características, y ubicado en un itinerario peatonal muy amplio.

Por oficio de 19 de julio de 2023, se concede trámite de audiencia en el expediente a la reclamante, quien formula alegaciones el siguiente día 31, refiriendo que *“según los dos informes que constan en el expediente, está acreditado el desnivel que produjo el accidente, existiendo el nexo causal”*.

Finalmente, el 3 de abril de 2024 se redacta por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al considerar que no concurren los requisitos para su reconocimiento.

**TERCERO.-** El día 10 de abril de 2024 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 el número 224/24 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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 9 de mayo de 2024.

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 igual 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 Coslada 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 sobradamente 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 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, la reclamación se formuló en el mismo mes en el que se produjo la caída, por lo que no hay duda que fue presentada 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 al Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Coslada.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia a la reclamante, que ha formulado alegaciones en el sentido ya expuesto. 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 una fractura humeral proximal izquierda por el Servicio de Urgencias del Hospital Universitario del Henares.

La reclamante alega que la caída fue consecuencia del mal estado del pavimento, sin precisar, en todo caso, el desperfecto que motivó la caída. Aporta como prueba de su afirmación diversos informes médicos acreditativos de la asistencia sanitaria recibida, varias fotografías del

supuesto lugar del accidente y un informe pericial sobre valoración del daño corporal.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v.gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio; 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público porque los firmantes de los mismos no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por la paciente en el informe como motivo de consulta. En el mismo sentido, el informe médico pericial aportado sólo sirve para determinar la valoración de los eventuales daños físicos ocasionados por el accidente, pero no acredita las circunstancias de este.

Tampoco las fotografías que acompañan al escrito de reclamación 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). Además, en este caso, en cuanto a varias de dichas fotografías, han sido tomadas muy cerca del desperfecto, lo que impide que puedan valorarse correctamente porque, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de octubre de 2017 (recurso de apelación 32/2017): *“éstas han sido realizadas desde un punto de vista muy bajo, de tal modo que el desperfecto parece mayor. Efectivamente, para poder valorar sin problemas el estado del suelo, se necesitan fotografías que permitan ver la acera desde la altura de la vista de una persona que va caminando”*.



Por último, la reclamante no menciona la existencia de testigos del accidente. Al efecto, cabe recordar que la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas 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”*.

Así pues, la prueba practicada resulta poco concluyente, lo que impide tener por acreditado el lugar, 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 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 a la reclamante, según la citada sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

No obstante, aun en la hipótesis de que la reclamante se cayera a consecuencia del desperfecto que se muestra en las fotografías, no puede considerarse que concurra la necesaria antijuridicidad del daño. El desperfecto, según se aprecia en las fotografías aportadas por la propia reclamante, y así lo hace constar el Departamento de Vías Públicas y Edificios en su informe, consiste en un *“ligero desnivel entre el adoquinado y la rasante del embaldosado de acera”*, tratándose de una acera muy ancha. Además, en el momento de la caída las

condiciones de visibilidad eran adecuadas, pues el accidente acaeció a las 08:45 horas, tal y como señala la reclamante en su escrito.

Se trata, por tanto, de un desperfecto de escasa entidad y perfectamente visible, lo que permite establecer que el riesgo generado no rebasa los estándares normales de funcionamiento necesarios para establecer la responsabilidad patrimonial de la Administración. Como destaca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de octubre de 2017 (recurso 32/2017): *“(..). debe entenderse que se trataba de un desperfecto, visible a simple vista, que la viandante debió sortear en cuanto que el obstáculo que provocó la caída era apreciable y con la diligencia mínima exigible en la deambulacion se hubiera podido evitar el daño, no concurriendo los requisitos exigibles para la responsabilidad patrimonial. Todo ello lleva a la desestimación del recurso de apelación”*.

A los estándares de funcionamiento, tal y como los aplica esta Comisión Jurídica Asesora, se refiere la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de marzo de 2019 (recurso 747/2018): *“Efectivamente y de acuerdo con el informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, tiene que acreditarse que el desperfecto sea de tal entidad que rebase los estándares de seguridad exigibles. Es decir 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, en el presente caso, 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, conforme establece el artículo 141.1 LRJ-PAC”*.

En este caso no puede considerarse que el desperfecto supere tales estándares de funcionamiento, sino que la caída es imputable a

una falta de atención al deambular. Como indican las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (rec. 635/2017) y 17 de febrero de 2021 (rec. 588/2019): *“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 mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público ni 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 9 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 240/24

Sr. Alcalde de Coslada

Avda. de la Constitución, 47 – 28821 Coslada