

Dictamen nº: **261/24**  
Consulta: **Alcalde de Coslada**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **16.05.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 16 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. .... sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a una caída en la calle Uruguay, nº 3, de Coslada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 15 de febrero de 2022, la persona citada en el encabezamiento, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que refiere haber sufrido una caída el 7 de febrero de 2022 cuando caminaba sobre las 5:50 horas pm por la calle Uruguay, a la altura del nº 3, al tropezar *“con un adoquín levantado”*.

Manifiesta que a consecuencia de la caída sufrió fractura del radio y fue trasladada por la Policía Local al Hospital Universitario del Henares donde fue intervenida quirúrgicamente.

En escrito posteriormente presentado solicita una indemnización de 47.971,48 euros.

Acompaña al escrito de reclamación: diversa documentación médica, el permiso de residencia, varios partes de baja por incapacidad temporal y fotografías del supuesto lugar del accidente. En escritos posteriormente presentados incorpora al procedimiento partes de confirmación de incapacidad temporal y citas médicas.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Consta en el expediente que mediante Decreto de Alcaldía de 27 de diciembre de 2022 se acuerda el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, se designa instructora del procedimiento y se requiere a la reclamante para que cuantifique la indemnización.

El 17 de enero de 2023, el comisario jefe de Policía Local de Coslada informa:

*“El día 7 de febrero de 2022, sobre las 18:00 horas, agentes de este Cuerpo de Policía Local se personaron en las confluencias de las calles Uruguay y Méjico, debido al aviso de que una mujer de 60 años, que había sufrido una caída en la vía pública.*

*Una vez en el lugar, los agentes se entrevistaron con la accidentada, quien manifestó que se había caído al suelo golpeándose la muñeca y la rodilla derechas.*

*La perjudicada refería gran dolor en dicha muñeca tanto mecánico como en la palpación, pudiendo tener la misma fracturada.*

*Que, por celeridad, se transfiere a esta persona al Hospital del Henares por los agentes actuantes”.*

El 9 de febrero de 2023, la reclamante presenta un escrito manifestando que no había percibido ninguna indemnización ni se seguían otras reclamaciones, cuantifica la indemnización solicitada en 47.971,48 euros y acompaña documentación médica y partes médicos de incapacidad temporal.

Consta en el expediente el informe de 15 de diciembre de 2023 del Departamento de Vías Públicas y Edificios, según el cual:

*“La acera donde supuestamente se produjo el incidente pertenece al viario público de competencia municipal y su mantenimiento corresponde al Ayto. de Coslada. Se constata que la ubicación real de la incidencia no se corresponde con la dirección facilitada en la reclamación, la dirección más próxima al lugar es C/Méjico, 3, no c/ Uruguay 3.*

*En la fecha de la incidencia el estado de conjunto del pavimento en ese entorno de la acera se puede considerar regular, atendiendo a las posibilidades económicas y de gestión presentando puntualmente rasante irregular y bordillos de alcorques levantados, debido principalmente a la acción de las raíces de la arboleda existente, con pequeños resaltos en algunas piezas de adoquín, tal como se ve en la información fotográfica aportada por la reclamante.*

*Con posterioridad al incidente no se han llevado a cabo labores de reparación, que en todo caso requieren una intervención general en la zona, actualmente en evaluación.*

*No se tiene noticia de otras reclamaciones por incidentes similares en ese entorno”.*

El 22 de febrero de 2024, la aseguradora municipal informa que el accidente fue debido a la distracción de la reclamante puesto que el

accidente ocurrió a plena luz del día, ocasionado por un mínimo desperfecto, perfectamente visible y salvable y ubicado en un itinerario peatonal muy amplio.

Instruido el procedimiento se otorga audiencia a la reclamante que formula alegaciones en el escrito presentado el 26 de marzo de 2024, en el que a la vista de la prueba documental obrante en el expediente, considera que concurren todos los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial.

Con fecha 8 de abril de 2024 se redacta propuesta de resolución en la que se propone desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial.

**TERCERO.-** El alcalde de Coslada, a través del consejero 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 22 de abril de 2024.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 254/24, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 16 de mayo de 2024.

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 superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por el alcalde de Coslada, 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, 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 y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), en cuanto es la persona que sufrió los daños que reclama.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Coslada en virtud de las competencias que ostenta en materia de infraestructura viaria, artículo 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.2 LPAC el derecho a reclamar la 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 este caso, la caída por la que se reclama tuvo lugar el día 7 de febrero de 2022 por lo que la reclamación presentada el día 15 del mismo mes y año, se ha presentado en plazo legal.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en el procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe del servicio afectado, que es el Departamento de Vías Públicas, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC. También se ha recabado el informe de la Policía Local. Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia y que se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

**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.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere:

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, alterando, el nexo causal. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”*.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”*.

**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 que la reclamante, sufrió una fractura de radio distal izquierdo que requirió tratamiento quirúrgico.

Probada la realidad del daño, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, corresponde a la parte actora que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Así lo recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015) que señala que *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*.

Es decir, corresponde a la interesada 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 la existencia de la caída y que los daños sufridos derivan del mal estado del pavimento. Una vez acreditado dicho 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 causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima o 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 interesada alega que la caída sobrevino a consecuencia del mal estado de la acera, por la existencia de un adoquín levantado.

Para acreditar la relación de causalidad, ha aportado al procedimiento, documentación médica y fotografías del supuesto lugar del accidente. Sin embargo, tales pruebas no permiten tener por acreditado el accidente ni la mecánica de la caída.

En el curso del procedimiento se ha incorporado al procedimiento el informe del Departamento de Vías Públicas y el informe de la Policía Local.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v. gr. 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 el paciente en el informe con motivo de consulta. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

Tampoco las fotografías aportadas sirven para acreditar el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías no prueban que el accidente estuviera motivado por la existencia de desperfectos u obstáculos en la acera, ni la mecánica del accidente (v. gr. dictámenes 116/18, de 8 de marzo; 221/18, de 17 de mayo; 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio).

Esta Comisión Jurídica Asesora ha dictaminado reiteradamente la importancia de la prueba testifical 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 y en el caso que nos ocupa, la interesada no ha solicitado dicha prueba.

Así pues, en el caso que nos ocupa, de la prueba aportada no puede considerarse acreditado el accidente, ni la existencia de nexo causal entre los daños sufridos por la reclamante y el mantenimiento de los servicios públicos municipales.

En definitiva, la determinación de las circunstancias del accidente solo puede establecerse a partir del relato de la 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 mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 16 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 261/24

Sr. Alcalde de Coslada

Avda. de la Constitución, 47 – 28821 Coslada