

Dictamen nº: **655/24**  
Consulta: **Alcaldesa de Camarma de Esteruelas**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **24.10.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de octubre de 2024 emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Camarma de Esteruelas 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*”), por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar frente al número 10 de la Plaza de la Carnicería, al engancharse con el soporte de una barandilla que bordea la acera.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 11 de diciembre de 2023, la reclamante presenta en el Ayuntamiento de Camarma de Esteruelas una solicitud por la que formula reclamación de responsabilidad de patrimonial ante el citado ayuntamiento, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída acaecida el día 12 de marzo de 2023, cuando estaba apoyada en la barandilla de la acera de la Plaza de la Carnicería de dicha localidad, esperando a ser recogida por su marido en el coche familiar.

Relata el escrito de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial que el citado día, sobre las 14:30 horas, tras ver llegar el coche familiar, giró la cabeza a la izquierda en dirección a la carretera y en la esquina de la barandilla cayó de golpe, al meter el pie en el soporte de sujeción de la barandilla, impactando directamente con la cara y el codo izquierdo en el suelo.

La reclamante refiere que, varios minutos después, llegaron al lugar varios vecinos que la vieron en el suelo, tumbada y ensangrentada, y que uno de ellos, que vivía enfrente del lugar, le sacó un poco de hielo para ponérselo en la cara y una silla, mientras que otro vecino llamó a la Policía Local para avisar del accidente, personándose al rato una patrulla, que hizo un atestado de lo ocurrido.

Señala que su marido optó por ir directamente a Urgencias del Hospital Universitario Príncipe de Asturias, de Alcalá de Henares, por la gravedad del golpe y por la cantidad de sangre que derramaba.

En definitiva, solicita una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados y por las graves lesiones físicas ocasionadas por la caída, que imputa a la no señalización y a la situación de la sujeción de la barandilla, exigiendo la efectiva responsabilidad del ayuntamiento.

La reclamante no determina inicialmente el importe de la indemnización solicitada, si bien posteriormente, mediante escrito de 9 de enero de 2024, la cifra en la cantidad de 331.429,99 euros, correspondiendo 281.429,99 euros a los daños personales y 50.000 euros al daño moral correspondiente. Con la reclamación se adjunta diversa documentación médica, así como fotografías del supuesto lugar de la caída y de las lesiones de la propia accidentada.

De la documentación médica aportada resulta que la reclamante, de 51 años de edad en el momento de los hechos fue atendida en Urgencias del Hospital Universitario Príncipe de Asturias el 12 de marzo de 2023 tras

una caída por tropiezo, con traumatismo facial y dolor intenso. Los familiares referían gran intensidad de caída y la paciente no había perdido el conocimiento. Además, presentaba dolor en el codo y alteraciones visuales.

Tras la exploración física y las pruebas radiológicas oportunas, el juicio clínico fue de fractura orbitomalar derecha y fractura de la cabeza radial Masen 1-11. La paciente fue intervenida quirúrgicamente el 21 de marzo de 2023, procediéndose a realizar reducción de la fractura con elevador y fijación con miniplaca 1.5 mm en reborde orbitario externo, y miniplaca 2.0 en maxilar superior. Tornillos en cruz y cierre por planos.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del correspondiente expediente.

Con fecha 22 de diciembre de 2023, se notifica a la reclamante requerimiento municipal para que aporte una descripción más detallada de los hechos reclamados, justificantes acreditativos de la realidad y certeza del accidente y su relación con los servicios municipales, justificación de la indemnización económica interesada y cualquier medio de prueba del que intente valerse.

Se ha aportado al expediente el informe de la Policía Local de la Camarma de Esteruelas, emitido el 5 de enero de 2024, en el que se hace constar que *“el día 12 de marzo de 2023, estando este agente de servicio junto al agente ....., recibimos una llamada por una caída de una señora en la Plaza de la Carnicería; a nuestra llegada, observamos a una señora sentada en una silla sangrando del lado derecho de la cara y mareada, que manifiesta que venía andando por la acera en dirección hacia la iglesia, cuando tropezó con un brazo que sujeta la barandilla al bordearla para dirigirse hacia el parking que estaba su marido...Que la barandilla está frente al número 10 de la Plaza de la Carnicería y el brazo es la terminación de la barandilla en dirección a la iglesia...”*.

El 9 de enero de 2024, se aporta por la interesada un escrito en el que se detalla más ampliamente lo sucedido, indicando que *“en el presente supuesto, ha quedado suficientemente acreditada la incorrecta instalación del pie {soporte} de sujeción de la barandilla que se encuentra invadiendo el acerado a la altura del número 10 de la Plaza de la Carnicería de Camarma de Esteruelas, al encontrarse el pie de sujeción de la barandilla que soporta el peso inclinado hacia la acera por donde pasean los viandantes, lo que supone un claro riesgo ...”*.

Mediante Decreto de la Alcaldía de 8 de abril de 2024, notificado el día 10 del mismo mes año, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, se designa instructora del procedimiento y se acuerda dar traslado de la reclamación a la aseguradora municipal.

Con fecha 28 de junio de 2024, el técnico municipal emite informe, en el que, tras realizar las correspondientes consideraciones técnicas y las oportunas referencias normativas, concluye que *“con base en la normativa reseñada, el contrafuerte es de uso habitual para rigidizar y garantizar la seguridad, dotando de estabilidad al conjunto de la barandilla frente a vuelco, cumpliendo las condiciones de la Norma UNE 6086-1:2011 y de la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) en consonancia con ella... Sin perjuicio de lo anterior, la barandilla y el contrafuerte se encuentran en una zona urbana perfectamente visible, con suficiente ancho de acera para no entorpecer el paso peatonal, no existiendo ningún elemento de carácter sorpresivo que pueda dar lugar a un daño potencial o real inevitable”*.

Mediante oficio de 1 de julio de 2024, notificado el 4 del mismo mes y año, se concede el trámite de audiencia a la reclamante, sin que conste en el expediente la formulación de alegaciones por su parte.

De igual modo, y con notificación el 2 de julio de 2024, se confiere trámite de audiencia a la aseguradora municipal, que, mediante escrito de

12 de julio de 2024, alega que no hay testigos de los hechos y que la existencia de responsabilidad es discutible por cuanto el soporte de sujeción de la barandilla no invade la totalidad del acerado ni se encuentra desplazado, haciendo suyo el criterio expuesto por el técnico municipal en su informe.

Finalmente se elabora propuesta de resolución, fechada el 1 de agosto de 2024, en la que se propone desestimar la reclamación interpuesta al no concurrir un daño antijurídico.

**TERCERO.-** El día 19 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 636/24, 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 reseñado en el encabezamiento.

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 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del 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 en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al ser la directamente perjudicada por la caída sufrida, habiendo padecido las lesiones antes reseñadas.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra el Ayuntamiento de Camarma de Esteruelas, competente en materia de infraestructuras viarias, ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra dicho ayuntamiento.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 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 presente caso, la caída objeto de reclamación tuvo lugar el 12 de marzo de 2023 y, conforme ha quedado reflejado, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló el 11 de diciembre de 2023, por lo que debe entenderse que la reclamación se ha interpuesto dentro del plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de determinación de las eventuales 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.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia a la reclamante, que no ha formulado alegaciones en el plazo concedido al efecto y, finalmente, se ha formulado la oportuna propuesta de resolución.

Debe concluirse, por tanto, en que la instrucción del procedimiento ha sido completa sin omisión de trámites esenciales o imprescindibles para su resolución.

**TERCERA.-** Como es sabido, 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 Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial: *“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.*

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos 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.

**CUARTA.-** Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido. En el presente caso, ha quedado acreditada la realidad de los daños físicos sufridos por la reclamante mediante la documentación



médica aportada de la que resulta que sufrió una fractura orbitomalar derecha y una fractura de la cabeza radial Masen 1-11.

Esta Comisión viene destacando, al igual que hacía el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, ha de probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, lo que supone que le corresponde probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la vía pública. La reciente Sentencia de 2 de diciembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, señala a estos efectos que *“Por eso, en aplicación de la remisión normativa establecida en el artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa debe tenerse en cuenta que rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del artículo 1214 del Código Civil, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho así como los principios consecuentes que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios y los hechos negativos”*.

En este caso, la reclamante afirma que la caída tuvo lugar por *“la incorrecta instalación del pie (soporte) de sujeción de la barandilla que se encuentra invadiendo el acerado a la altura del número 10 de la Plaza de la Carnicería de Camarma de Esteruelas”*.

Aporta como prueba de su afirmación diversos informes médicos, así como varias fotografías del supuesto lugar del accidente y de sus lesiones. Durante la instrucción del procedimiento, han informado los servicios técnicos municipales y se ha incorporado también el informe de la Policía Local.

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 el paciente en el informe 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”*.

Tampoco las fotografías adjuntas 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, que no es el caso, como veremos, 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, la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 señala, en relación con las fotografías aportadas al procedimiento, que *“lo más trascendente no es acreditar las condiciones de la vía pública, sino que una vez establecido tal hecho ha de probarse cumplidamente donde y como se produjo la caída siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de esta”*.

Por lo que respecta al informe de la Policía Local de Camarma de Esteruelas, de su lectura se desprende que los agentes actuantes acudieron posteriormente y no presenciaron la caída, pues uno de los agentes actuantes indica que *“a nuestra llegada, observamos a una señora sentada en una silla sangrando del lado derecho de la cara y mareada...”*.

Por último, 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*”. En este caso, la reclamante no menciona en su escrito la presencia de testigos ni consta en el expediente que haya instado la práctica de la prueba testifical, por lo que “*ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados*”, ya que le incumbe la carga de la prueba conforme a lo anteriormente expresado [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016)].

En consecuencia, se plantean dudas en torno a la mecánica de la caída y si esta sobrevino por el motivo alegado en el escrito de reclamación, el estado supuestamente defectuoso de la barandilla de sujeción. Así pues, la prueba practicada resulta poco concluyente, lo que impide tener por acreditadas 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 citada 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*”.

A mayor abundamiento, y aún en la hipótesis de que los hechos hubieran ocurrido en la forma relatada en el escrito de reclamación, no concurriría la antijuridicidad del daño.

En efecto, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la

imputabilidad a la Administración por los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los viandantes, de acuerdo con la conciencia social. De esta manera, como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 4 de abril de 2016, *“para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”*.

En esta línea, la Sentencia de 30 de junio de 2023, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, señala que *“de esas inferencias, consideramos que no se puede exigir una total uniformidad en la vía pública ni el desperfecto del acerado precisaba una actividad o diligencia extraordinaria para evitar la caída. En los casos como el examinado, la jurisprudencia viene reiterando que la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible, pues no puede exigirse una total uniformidad en la vía pública.*

(...)

*No puede garantizarse totalmente a los peatones que no sufrirán una caída en la calle y por tanto los viandantes, para evitar las caídas, han de observar también la diligencia debida (STS 17-5-01 RCAs 7709/00) que será mayor o menor según las circunstancias personales de cada uno pues no es posible extender la cobertura del servicio público viario hasta garantizar la ausencia total de deficiencias que, aun siéndolo, difícilmente pueden ser consideradas como jurídicamente relevantes en la generación de un riesgo cuya producción constituya a la Administración en la obligación de resarcirlo*

*por cuanto más que una ausencia de servicio o un servicio defectuoso tales deficiencias pueden encontrarse dentro de parámetros de razonabilidad que deben calificarse como riesgos socialmente admitidos propios de la vida colectiva y socialmente tolerados”.*

Se trata, por tanto, de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además, relevante; si no, no existiría título de imputación del daño a la Administración.

Sobre la base de lo señalado, hemos de considerar que, en las fotografías obrantes en el expediente, no se observa desperfecto alguno en la barandilla de sujeción a la que la reclamante atribuye el origen del accidente, sin que quepa considerar tampoco que su instalación invada el acerado hasta el punto de convertirse en un obstáculo insalvable y generador de un riesgo grave o una peligrosidad manifiesta para los viandantes. Además, el informe del técnico municipal incorporado al expediente, que no ha sido desvirtuado por la reclamante en el trámite de alegaciones, acredita que *“el contrafuerte es de uso habitual para rigidizar y garantizar la seguridad, dotando de estabilidad al conjunto de la barandilla frente a vuelco, cumpliendo las condiciones de la Norma UNE 6086-1:2011 y de la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) en consonancia con ella...”*.

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 los

daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales 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 24 de octubre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 655/24

Sra. Alcaldesa de Camarma de Esteruelas

C. Daganzo, 2 - 28816 Camarma de Esteruelas