

Dictamen nº: **119/25**  
Consulta: **Alcalde de Pelayos de la Presa**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **06.03.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 6 de marzo de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Pelayos de la Presa, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. ..... (en adelante “*la reclamante*”), por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída sufrida en la Avenida de Marcial Llorente, nº 59, de Pelayos de la Presa, por haber tropezado con un bolardo durante las Fiestas de San Blas.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Pelayos de la Presa, el día 8 de marzo de 2024, la persona antes citada, formuló reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida frente a esa administración municipal, en cuantía no determinada, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída sufrida la madrugada del día 3 de febrero de 2024, al tropezar con un bolardo situado en la Avenida de Marcial Llorente, a la altura del nº 59, en el centro de la calle de subida, hacia donde en esos momentos se estaba celebrando la quema de la hoguera de San Blas.

Manifiesta que, en ese momento había tal cantidad de personas que subían y bajaban por dicha rampa, que “*literalmente no se veía el suelo, ni -lógicamente- el bolardo*”.

Explica que la caída le hizo darse un fuerte golpe en el brazo derecho y que quedó un poco aturdida y que, pasado unos momentos, la levantaron y su marido tuvo que preguntar a unos policías locales por una ambulancia, aunque dado que estos le dijeron que no era sencillo habilitarla y no se ocuparon más del suceso, su esposo y ella debieron acudir por sus propios medios al Centro de Urgencias de San Martín de Valdeiglesias y desde allí fue remitida al Hospital Universitario Rey Juan Carlos, de Móstoles, donde tras las pertinentes exploraciones le indicaron que presentaba una fractura de humero proximal derecho, por lo que tuvo que ser intervenida, colocándole material de osteosíntesis y, más tarde, una prótesis de húmero, en el Hospital Universitario Fundación Jiménez Díaz.

Manifiesta que, no ha recibido indemnización alguna por la misma causa y añade que el obstáculo con el que tropezó “*no se encuentra señalizado, ni iluminado, ni homologado*” y reclama por su peligrosidad, “*...sobre todo en el momento en que sucedieron los hechos, que había tantas personas y no se veía por donde se pisaba*”.

Adjunta a su reclamación la copia de su DNI, el informe de la asistencia de urgencia en el Hospital Universitario Rey Juan Carlos de Móstoles y el de alta en hospitalización del Hospital Universitario Fundación Jiménez Díaz, tras la intervención de artroplastia que le fue practicada, el día 16 de febrero de 2024; una foto del bolardo con el que tropezó y la de otro “homologado”, tomada en Madrid, para su comparación. Además, interesa que se practique la prueba testifical de cinco personas, que identifica con sus nombre, apellidos, DNI y domicilio.

Las fotografías del bolardo en el que tropezó la reclamante muestran un bolardo situado en el centro del comienzo de una calle peatonal, perfectamente asfaltada y ligeramente cuesta arriba y se comparan con otro, situado junto al límite de un paso de peatones, muy similar en su forma, dimensiones y color, que sólo se diferencia con el que propició la caída objeto de reclamación, en que parece algo más alto y cuenta con una franja blanca en su parte superior- folios 1 al 17-.

**SEGUNDO.-** El procedimiento se tramitó de conformidad con las previsiones de los artículos 67 y ss. de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAC- y los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -LRJSP-.

Según consta, la incoación del procedimiento se comunicó a la aseguradora municipal y el día 9 de abril de 2024, la misma emitió un informe en el que valoraba la reclamación, indicando: *“Una vez analizada toda la documentación e información que obra en el expediente administrativo, entendemos que no existe relación de causalidad entre lo reclamado y la funcionalidad de la administración en este asunto.*

*Debemos indicar que no existe ningún desperfecto en la zona. Se trata de un bolardo situado para Impedir el paso de vehículos y por tanto correctamente situado. Axa valora que el bolardo es perfectamente visible y en consecuencia podría haber sido eludido con un mínimo de atención por parte de la reclamante, teniendo en cuenta que existe espacio más que suficiente para evitarlo.*

*Entendemos que se trata de un elemento que prestando la atención socialmente exigible al deambular debería haber sido superado o evitado sin ninguna dificultad.*

*Por cuyo motivo y en base a lo expuesto anteriormente esta entidad entiende que procede se dicte resolución desestimatoria” - folio 18-.*

Seguidamente, mediante providencia de la Alcaldía de 15 de abril de 2024, se dispuso que por la Secretaría se informara sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir.

El subsiguiente informe de la secretaría-interventora de Ayuntamiento de Pelayos de la Presa, de fecha 20 de abril de 2024, contenido en los folios 20 al 26, relata los antecedentes facticos del suceso y la reclamación y detalla los trámites del procedimiento a desarrollar y la normativa rectora del régimen de la responsabilidad patrimonial de la administración, con referencia a los preceptos aplicables de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAC- y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público – LRJSP-.

Entre los antecedentes, el informe relata que, la Policía Local emitió un informe el mismo día del suceso, en el que se explicaba que, estando de servicio una dotación, a las 00:5h de la madrugada del día 3 de febrero de 2024, el esposo de la accidentada les informó de la caída, por el tropiezo con el bolardo, que los agentes le indicaron la posibilidad de acudir al Servicio de Urgencias 24 horas de San Martín de Valdeiglesias y también le ofrecieron pedir una ambulancia, que el interesado rechazó. Se añade que los agentes de policía no acudieron al lugar de los hechos para su comprobación, ni levantaron acta, en ese preciso momento; hasta que siendo ya las 16:00 h del mismo día 3 de febrero, la reclamante y su esposo se personaron en dependencias policiales, les comunicaron la lesión sufrida y les pidieron el “acta” y que se diera parte al seguro municipal. El indicado informe se adjunta a continuación, adjuntando fotografías del elemento y su emplazamiento en la calle, así como la siguiente descripción: “bolardo

*metálico de unos 40/50 cm aproximadamente, situado en la vía pública en el centro de un paso en rampa hacia una explanada de campo” - folios 27 al 29-.*

Conforme al procedimiento indicado en el informe de la Secretaría municipal, mediante resolución de la Alcaldía de 23 de abril de 2024, se dispuso la formal incoación del procedimiento y el nombramiento de instructora -folios 30 al 33-.

Seguidamente, el 13 de junio de 2024, la reclamante formuló un escrito de impulso procesal, interesando que se le diera vista del procedimiento.

Se designó un nuevo instructor, lo que se notificó a la reclamante el día 26 de julio de 2024- folio 34 al 41-.

Mediante diligencia del instructor, de fecha 23 de julio de 2024, se acordó solicitar informe a los servicios municipales, “*sobre la ubicación y características de la vía pública, lugar donde se especifica que ocurrieron los hechos*”; acordando igualmente la apertura del periodo de práctica de la prueba, con incorporación de la documental de parte y el desarrollo de las testificales propuestas.

Previas las correspondientes citaciones, según certificó la secretaría interventora municipal, el día 20 de agosto de 2024, comparecieron en dependencias municipales cuatro de los testigos citados, prestando testimonio del suceso.

Los deponentes manifestaron que eran las fiestas de la localidad y todos ellos se encontraban en el lugar, con su grupo de amigos, entre los que se encontraba la accidentada, caminando para acceder a la explanada donde se celebraba la hoguera de San Blas, desde la rampa que comunica la Avda. Marcial Llorente con dicha explanada. Que, al

ser fiestas, había mucha aglomeración de gente y la afectada no se percataría del bolardo.

Sólo uno de los testigos manifestó haber presenciado el tropiezo, indicando los demás que no lo vieron directamente, por caminar delante o por no ir atentos en ese momento y otro indicó que no había luz, a lo que el instructor objetó la presencia de una farola iluminado la rampa y él manifestó que “*supone que estaría fundida*”.

Consta a continuación emitido un informe sobre la ubicación del bolardo y las características de la vía pública, emitido tras la correspondiente inspección ocular por la Policía Local.

El contenido del mismo indica: “*que, atendiendo a la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, en su artículo 29 dicta lo siguiente: ‘Los bolardos instalados en las zonas de uso peatonal se ubicaran de forma alineada, tendrán una altura situada entre 0,75 y 100, cm, un ancho o diámetro mínimo de 10 cm y un diseño redondeado y sin aristas. Su color contrastara con el pavimento en toda la pieza o, como mínimo, en su tramo superior, asegurando su visibilidad en horas nocturnas’.*

*Que esta policía realiza inspección ocular en la localización de los hechos, siendo en Avenida Marcial Llorente nº59.*

*Que teniendo como base el artículo mencionado, esta policía en la inspección ocular de la zona, observa que el bolardo está suficientemente visible tanto en horas diurnas como nocturnas, puesto que se encuentra cerca una farola de grandes dimensiones alumbrando la zona, el bolardo en cuestión cuenta con una anchura acorde a la norma, su diseño es redondeado, sin aristas y su color contrasta con el pavimento, además el*

*bolardo tiene una anchura suficiente como para poder pasar sorteándolo”.*

El informe incorpora varias fotografías, con el emplazamiento del bolardo en la mitad de la rampa, dejando 1,03 m y 1,00 m de espacio libre a cada lado y otra de la zona en su conjunto, con la iluminación de la fiesta, que permite observar claramente la presencia del bolardo-folios 69 y 72-.

Con fecha 3 de octubre de 2024, se concedió trámite de audiencia y alegaciones a la reclamante y la interesada solicitó la remisión de una copia completa del expediente.

El instructor resolvió que procedía conceder el trámite de audiencia al expediente a la interesada, si bien mediante la modalidad de su análisis presencial en dependencias municipales, de acuerdo con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 19/2013. de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y 40 de la LPAC.

La interesada formuló escrito de alegaciones finales el día 11 de octubre de 2024, reiterando sus pretensiones y manifestando que, “*no pone en duda en ningún momento que el bolardo, causa del accidente, estuviera en mal estado o que tuviese algún desperfecto, pero lo que es perfectamente visible en circunstancias normales, no lo era el día de los hechos, puesto que se celebraba la festividad de San Blas, y ese lugar es el punto de acceso a la celebración de la hoguera, que se realiza en la explanada a la que da acceso la calle en la que está colocado el bolardo, por lo tanto en esas circunstancias dicho bolardo no era visible y el ayuntamiento tenía que haber previsto la asistencia masiva de gente en dichas fiestas y tenía que haber tomado medidas al respecto, como puede ser agentes de la policía local advirtiendo de lo que en ese momento era un claro obstáculo no visible, para la gran afluencia de*

*personas que concurrían ese día y a esa hora, o bien quitando el mismo, que en dicho día no tenía sentido, puesto que su objetivo y fin es no permitir entrada a los vehículos, y el día de los hechos, debido a las festividades era imposible la concurrencia de vehículos y peatones”- folios 81 al 86-.*

Finalmente, con fecha 11 de noviembre de 2024 se redactó una propuesta de resolución por la instructora del procedimiento, con sentido desestimatorio de la reclamación, al considerar que no había quedado suficientemente acreditada la existencia de una relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales y que no constaba la antijuridicidad del daño.

Previa su remisión a esta Comisión Jurídica Asesora, se emitió el Dictamen 806/24, de 19 de diciembre, destacando que el informe de inspección ocular de la Policía Local no era el preceptivamente previsto en el artículo 81.1 de la LPAC, por lo que debería retrotraerse el procedimiento para completar su tramitación, cumplimentando ese trámite y, posteriormente, concediendo trámite de audiencia y alegaciones a la reclamante y elaborando una nueva propuesta de resolución, que debería ser remitida nuevamente a esta Comisión Jurídica Asesora.

De conformidad con lo indicado, mediante resolución de la Alcaldía de 23 de diciembre de 2024, se acordó levantar la suspensión del procedimiento y ordenar su retroacción, para completar la tramitación del procedimiento en el sentido determinado por el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

Posteriormente, se solicitó informe a los servicios técnicos municipales, en el que deberían analizarse las circunstancias del bolardo, su emplazamiento y características, así como la iluminación del lugar- folio 115 del expediente-. El 7 de enero de 2025, se notificó la indicada resolución a la interesa.

El informe del Servicio de Infraestructura del ayuntamiento, se emitió el día 16 de enero de 2025. En el mismo se indica que el bolardo se sitúa en la rampa de acceso a una zona peatonal, sita en la Avda. Marcial Llorente, a la altura del número 59, por razones de seguridad para las personas y para impedir el paso de vehículos y que se sitúa en el centro de la rampa.

Añade que el bolardo tiene diseño redondeado, sin aristas y su color contrasta con el del pavimento, estando perfectamente anclado y sin roturas, ni desperfectos.

Sobre la iluminación, precisa que, a cuatro metros del bolardo se sitúa una farola, con una cabeza de 6 metros de altura y otra de 8, equipadas con sendas bombillas de 150 vatios. La cabeza situada a 6 metros de altura, alumbría directamente a la zona de emplazamiento del bolardo, iluminándolo directamente, tanto en horas diurnas como nocturnas. Además, la calle cuenta con otras farolas del mismo tipo, a ambos lados.

Tras un intento de notificación por correo postal del informe únicamente referido, efectuado el día 22 de enero de 2025 y que resultó infructuoso por la ausencia de la interesada de su domicilio; se presentó un escrito de alegaciones por parte de esta última, de fecha 4 de febrero de 2025, considerando acreditados los elementos de la responsabilidad, a partir del informe únicamente citado, por no cumplir el bolardo las características técnicas previstas en la normativa aplicable, no estando por tanto homologado.

En el mismo escrito se reitera que, el día del suceso, el bolardo no resultaba visible, ante la enorme aglomeración de personas presentes en el lugar, con motivo de las festividades que se celebraban en la explanada a la que la rampa daba acceso.

Se adjuntaron al escrito varias fotografías: una del lugar durante la última festividad de San Blas, repleto de gente, y otras dos de la rampa, tras haber sido eliminado el bolardo, al que se atribuye el tropiezo.

A continuación, se emitió una nueva propuesta de resolución, con sentido desestimatorio de la pretensión indemnizatoria, al considerar que el accidente se motivó por la falta de la atención de la reclamante a su propio deambular- folio 14 a 138-.

**TERCERO.-** Previa la oportuna resolución al efecto de la Alcaldía de Pelayos de la Presa, se ha remitido la correspondiente solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora, a través de oficio del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, con registro de entrada en este órgano el día de fecha 13 de febrero de 2025.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 80/25, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 6 de marzo de 2025.

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 indeterminada, y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Pelayos de la Presa, 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, se regula en la LPAC, según establece su artículo 1.1. con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91 de la misma norma.

Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la 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 la existencia de un bolardo en la acera que no cumplía las medidas reglamentarias.

La legitimación pasiva del Ayuntamiento de Pelayos de la Presa deriva de la titularidad de las competencias de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, ex artículo 25.2. d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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, resulta de la documentación examinada que la caída se produjo el día 3 de febrero de 2024, por lo que la reclamación presentada el día 8 de marzo de ese mismo año está formulada en plazo, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas.

En relación con la tramitación del procedimiento, una vez cumplimentados los trámites que se indicaron en el precedente dictamen de este órgano, consideramos que se han seguido en la instrucción del procedimiento los trámites previstos en las leyes aplicables. Así, tal como ha quedado reflejado en los antecedentes, finalmente se ha recabado el informe de los servicios técnicos municipales competentes en materia de equipamientos urbanos y, además, se han adicionado las pruebas documentales aportadas por la reclamante, se han practicado las testificales propuestas y consta un informe de reconocimiento del lugar de la Policía Local.

Incorporado todo ello al expediente se ha concedido el trámite de alegaciones a la reclamante, destacando que, aunque no conste documentado el momento de la efectiva notificación del último informe emitido, cuya ausencia motivó la retroacción anterior del procedimiento, su recepción por la interesada resulta evidente a la luz de su escrito de alegaciones finales.

Finalmente, según consta, se ha emitido una nueva propuesta de resolución, que es el que procede analizar en el presente dictamen.

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 en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. 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*”.

Del estudio del expediente resulta acreditado que la reclamante ha sufrido una lesión en el húmero, que ha precisado ser resuelta mediante una intervención quirúrgica de artroplastia, con colocación de material de osteosíntesis.

Acreditada la realidad del daño, resulta necesario examinar la concurrencia del resto de los requisitos necesarios para el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial.

Esta Comisión viene destacando 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.

En el presente caso, la reclamante invoca como causa de la caída la existencia de un bolardo situado en una zona peatonal, sin las características técnicas reglamentarias, argumentando además que, la noche del suceso, por la nocturnidad y dada la aglomeración de personas en el lugar por las festividades que se estaban celebrando en esa zona, no se podía ver, de modo que la reclamante tropezó con él y cayó.

Aporta inicialmente, para acreditar dicha afirmación diversas fotografías del lugar de los hechos; informes médicos de la asistencia en Urgencias y de la intervención a que posteriormente debió someterse la reclamante por los daños sufridos y las declaraciones de cuatro testigos, que la acompañaban en el momento del percance.

En relación con 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 al reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por el interesado 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*”. Tampoco las fotografías aportadas 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 la existencia de un desperfecto en el pavimento, o elemento de la vía pública, no prueban que la caída estuviera motivada por dicho defecto en la calzada y la mecánica de la caída (v.gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

A diferencia de todas esas diligencias probatorias, poco concluyentes sobre las circunstancias de la caída, en el curso de este procedimiento se ha practicado la prueba testifical interesada, debiendo igualmente recordar que ese medio de prueba, en el caso de las caídas, sí es un medio probatorio esencial, puesto que es generalmente el único que permite, en su caso, establecer claramente la mecánica de la caída, como ha tenido ocasión de establecer con anterioridad esta Comisión, en multitud de dictámenes, entre ellos, el dictamen 102/21, de 23 de febrero o en el 449/20, de 13 de octubre, que reproducen lo indicado en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) al señalar en un caso en el que no había testigos “*(...) 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*”.

Según se anticipó, en este caso los testigos eran cuatro de los acompañantes de la reclamante en el momento del suceso y, aunque tres de ellos indicaron que no estaban mirando en ese preciso instante hacia la interesada, uno manifestó que había presenciado directamente el suceso, ratificando completamente la versión de la afectada. Además, todos ellos confirmaron que, en el momento del percance, la rampa estaba atestada de gente y el bolardo no se podía ver.

En punto a la valoración de los testimonios prestados, lógicamente debe destacarse que, los testigos que acompañaban a la reclamante, eran sus amigos y por eso se encuentran incursos en la causa de tacha del artículo 377.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, lo que obliga a tomar con la debida cautela sus declaraciones.

No obstante, considerando las circunstancias del suceso y valorando los testimonios, juntamente con las fotografías aportadas sobre las circunstancias del lugar durante la celebración de la

festividad que tenía lugar la noche del percance, debemos considerar acreditada la mecánica de la caída, haciéndonos eco del criterio mantenido en la Sentencia de 18 de noviembre de 2022 (recurso 378/22) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en orden a tener por debidamente acreditada la causa concreta de la caída -y, en consecuencia, el nexo de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento de los servicios públicos- al no poder exigir unos condicionamientos en la prueba que la convirtieran en imposible, pues con ello, según indica la citada sentencia, se vendría a imposibilitar de todo punto la acreditación de dicho presupuesto esencial, *“pues en la generalidad de los supuestos de caídas como la aquí descrita por el recurrente los testigos presenciales, de existir, no observan directamente el hecho... sino el de haberse producido una caída en un concreto lugar y el estado del acerado o del pavimento en el mismo, de forma y manera que cobra especial relevancia la prueba indiciaria, igualmente idónea en orden a la cumplida acreditación del hecho causante o determinante de las lesiones y la siempre exigible relación de causalidad, por lo que una ponderación conjunta de tal clase de testimonios y restantes pruebas practicadas, junto con los datos obrantes en el expediente (tales como la coherencia de las manifestaciones del perjudicado en el expediente en cuanto a la forma concreta de causación de las lesiones y el mantenimiento de la versión de los hechos desde los momentos iniciales en que intervienen los servicios médicos hasta que se formaliza la reclamación administrativa y en el ulterior proceso judicial) puede llevar a formar la convicción judicial en cuanto a la mecánica del siniestro”*.

Por tanto, tenemos por acreditado el nexo causal entre el daño y el servicio público.

Seguidamente, deberemos analizar la antijuridicidad del daño, recordando que, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, sobre el particular debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal

Supremo que, 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, vincula la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado, de acuerdo con la conciencia social.

En este sentido, conviene traer a colación lo resuelto por la citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 13 de noviembre de 2023 (recurso nº 682/2023) que declara: *«En cada momento histórico la actividad administrativa debe funcionar con arreglo a unos concretos parámetros de calidad, dependientes del nivel tecnológico, de la disponibilidad de recursos y del grado de exigencia social de los ciudadanos; la responsabilidad patrimonial es exigible cuando estos estándares son incumplidos y producen un daño. Tal responsabilidad no sólo tiene un contenido económico, sino que también "sanciona" el defectuoso funcionamiento del servicio o la total inactividad material de la Administración a fin de que actúe en consecuencia estimulándose el cumplimiento del deber de mantener las vías públicas en condiciones de seguridad de las vías públicas».*

La misma sentencia recuerda que, conforme a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, la Administración Pública responde de forma directa e inexcusable de todo daño antijurídico siempre que sea causado por el funcionamiento de la actividad administrativa (artículo 139 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo), pero que ello no significa que la responsabilidad patrimonial convierta a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos sociales y que, 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 (STSJ La Rioja 24 de abril de 1999 recurso 433/97 RJCA 99/903 ).

Por lo demás, en el caso de los bolardos, existen reglamentaciones técnicas muy precisas que determina sus características debidas.

En el supuesto analizado, fue la propia Policía Local, en su inspección ocular, la que señaló la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados; en sintonía con el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que incorpora las modificaciones que introdujo de manera novedosa en el ordenamiento jurídico español la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en relación con la accesibilidad.

Esa norma en cuestión, como su antecesora, la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados,

resultan especialmente laxas en la determinación de la exigibilidad temporal de la normativa que establecen, sobre todo si se trata de espacios públicos ya urbanizados en el momento de su entrada en vigor.

Así las cosas, la disposición transitoria única de la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, al establecer el régimen de aplicación de los criterios técnicos que aprueba, dispone: *“El documento técnico aprobado por esta Orden no será de aplicación obligatoria a los espacios públicos urbanizados cuyos planes y proyectos se aprueben definitivamente durante el transcurso de los diez primeros meses posteriores a su entrada en vigor. Durante este periodo se podrá optar por el cumplimiento de esta Orden o de la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero”.*

Por su parte, el apartado segundo de la disposición transitoria única de la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, señala: *“...2. En relación con los espacios públicos urbanizados ya existentes a la entrada en vigor de esta Orden, los contenidos del Documento técnico serán de aplicación a partir del 1 de enero del año 2019, en aquellos que sean susceptibles de ajustes razonables, mediante las modificaciones y adaptaciones que sean necesarias y adecuadas y que no impongan una carga desproporcionada o indebida”.*

Por tanto, aun desconociendo la fecha en que se urbanizó el lugar en el que se encontraba el bolardo al que se refiere este dictamen- por tanto, si le era aplicable una norma u otra-, debemos considerar que en el momento en que se produjo la caída -el año 2024-, ciertamente había transcurrido un plazo más que razonable para acomodar el lugar a las normas técnicas referidas.

Tanto la norma técnica de 2021, como la del 2010, disponen en el artículo 29, que los bolardos instalados en las zonas de uso peatonal tendrán una altura situada entre 0,75 y 0,90 cm -la norma de 2010- o

de 100 cm -la del 2021-, un ancho o diámetro mínimo de 10 cm y un diseño redondeado y sin aristas. Su color deberá contrastar con el pavimento en toda la pieza o, como mínimo, en su tramo superior -en este caso, según precisión de la norma del 2021-, asegurando así su visibilidad en horas nocturnas.

Además, el artículo 14.2, de ambas normas también establecen determinadas reglas en relación a las rampas, que estén vinculadas a un itinerario peatonal que, deberán cumplir, entre otros, el requisito de una anchura mínima libre de paso de 1,80 m, circunstancia que tampoco se producía en este caso, por la existencia del bolardo, que dejaba poco más de 1 m. a cada lado.

Por tanto, se hace evidente que el bolardo analizado no se acomodaba a los requerimientos técnicos apuntados, lo que nos lleva a establecer su antijuridicidad.

Parecido criterio se mantuvo en el Dictamen 525/18, de 4 de diciembre, con cita de las sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de marzo de 2014 (recurso 836/2013F) y de 25 de marzo de 2011(recurso de apelación 749/2019) y allí se argumentó: *“En cuanto a la antijuridicidad del daño, entendemos que el bolardo que provocó la caída de la interesada, aun cuando se trata de un elemento estructural y en buen estado de conservación, por sus características de color y tamaño y su ubicación.., hacen de él un elemento peligroso que implica un riesgo que el ciudadano no ha de soportar, por lo que cabe considerar que en este caso la Administración ha rebasado los estándares de seguridad que le son exigibles....”*

*En este caso, como en los analizados en las sentencias trascritas, la existencia de dicho elemento, que hemos calificado como peligroso, es causa suficiente para la imputación del daño a la Administración, sin*

*que resulte preciso analizar si además concubaba la normativa que invoca la interesada.*

*Por otro lado, no resulta razonable fijar el origen del accidente en la posible distracción de la reclamante como realiza la propuesta de resolución sin prueba alguna que fundamente esa causa de exoneración de su responsabilidad. Aunque como hemos señalado reiteradamente al peatón le es exigible una atención al caminar por las vías públicas, este deber no puede exceder de lo razonable, como ocurre en el presente caso, en el que la dificultad de percibirse del obstáculo por sus características se vio incrementada por la gran afluencia de público en una zona comercial en plena época navideña.*

*En definitiva, del conjunto de la prueba practicada podemos concluir que concurren los presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, al haber quedado acreditado tanto el accidente como el elemento que lo produjo, el cuál cabe considerarse que rebasa los estándares de seguridad exigibles, por lo que la interesada no tiene la obligación de soportar el daño, que reviste en consecuencia la condición de antijurídico”.*

**QUINTA.-** Fijados los hechos y establecida la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, procede valorar la cuantía de la indemnización solicitada, a partir de los daños y perjuicios efectivamente acreditados.

La reclamante solicita ser indemnizada, pero en su reclamación no precisa la cuantía reclamada y a efectos de su valoración únicamente aporta acreditación documental de que, tras aplicarle inicialmente un tratamiento conservador, ante la evolución desfavorable de su lesión, según se detectó en las consultas de Traumatología de los días 8 y 12 de febrero se decidió practicarle una intervención programada para desarrollar una artroplastia, con colocación de material de osteosíntesis y prótesis de húmero, que tuvo lugar el día del 16 de febrero de 2024,

recibiendo el alta hospitalaria del día siguiente, debiendo mantener la extremidad inmovilizada con *sling*.

No hay dato alguno sobre la duración temporal de la recuperación funcional o la eventual necesidad de rehabilitación, con o sin secuelas.

Considerando tales datos y aplicando orientativamente el baremo establecido en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, en las cuantías correspondientes al ejercicio 2024, podemos efectuar los siguientes cálculos:

El perjuicio personal particular sufrido a causa de la intervención quirúrgica, puede estimarse en 1.500 €, considerando las características de la operación, la complejidad de la técnica quirúrgica y el tipo de anestesia, según establece el artículo 140 de dicha Ley –el baremo de 2024, establece una horquilla de entre 494,19 y 1.976,77€–.

Consideraremos, además, 2 días de perjuicio grave -los de la hospitalización para la intervención-, a razón de 92,66€ y los 13 días entre la primera asistencia y la intervención, como días de perjuicio personal moderado a 64,24€ cada uno; además de otros 15 días más, siguientes a la intervención, como de perjuicio personal básico, que se calculan a razón de 37,07 €.

A falta de mayores daños acreditados, de todo ello resulta un total de 3.050,49 €, sin perjuicio de su actualización de acuerdo con lo establecido en el artículo 34.3 de la LRJSP.

En atención a lo expuesto, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen, estableciendo que procede indemnizar a la reclamante por importe de 3.050,49 €, que deberán actualizarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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 6 de marzo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 119/25

Sr. Alcalde de Pelayos de la Presa

Pza. del Ayuntamiento, 1 – 28696 Pelayos de la Presa