

Dictamen n.º: **193/25**
Consulta: **Alcalde de Mejorada del Campo**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **10.04.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 10 de abril de 2025, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Mejorada del Campo, 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 tras una caída que atribuye a la existencia de baldosas levantadas en la calle Julián Besteiro, de Mejorada del Campo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 20 de noviembre de 2023, la persona citada en el encabezamiento presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que brevemente relata que el día 14 de noviembre de 2023, sobre las 8.30 horas de la mañana, había sufrido una caída cuando caminaba por la acera con su nieto por la calle Julián Besteiro hacia el Colegio....., al tropezar con baldosas levantadas y en mal estado.

Previo requerimiento del instructor, cuantifica la indemnización solicitada en 60.000 euros.

El escrito de reclamación se acompaña de la siguiente documentación: diversa documentación médica, DNI de la reclamante y un informe de 19 de marzo de 2024 de la Policía Local de Mejorada del Campo.

Según el informe *“los agentes realizando servicio ordinario observan a una mujer en el suelo sangrando siendo asistida por varias personas. Que los agentes proceden a intervenir y al parecer la mujer circulaba por la acera con su nieto, y se ha tropezado con unas baldosas que se encontraban levantadas, cayendo al suelo, golpeándose en la cara, más concretamente en la nariz, teniendo una herida abierta en la misma y sangrando bastante (...) solicita recurso sanitario, personándose una ambulancia de cruz roja que tras una primera valoración es trasladada al Hospital del Henares.*

Que el menor es trasladado hasta el colegio por la Policía (...) que los agentes observan que en dicha acera hay baldosas levantadas, pudiendo producirse un accidente de cualquier viandante. Que se realiza reportaje fotográfico del mal estado de la acera y se informa al almacén y al departamento correspondiente (...).”

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:

Mediante oficio de 4 de abril de 2024, el jefe de Sanciones, Seguros y Reclamaciones Patrimonial requirió a la reclamante para que cuantificara la indemnización solicitada y acreditara la mecánica de la caída y la relación de causalidad entre las lesiones sufridas y el funcionamiento del servicio público.

El 22 de abril de 2024, la reclamante reitera por escrito lo indicado en el escrito inicial de reclamación, solicita *“10.000.000 de pesetas por los daños causados”* y acompaña documentación médica.

Previo requerimiento para que cuantificara la indemnización en euros, solicita una indemnización de 60.000 euros con el siguiente desglose: 15.000 euros, por secuelas psicológicas; 5.000 euros, por secuelas físicas y 40.000 euros, por 14 meses de baja.

Figura en el expediente el informe de 3 de junio de 2024, del encargado de obras y servicios del Departamento de Obras y Servicios del Ayuntamiento de Mejorada del Campo en el que se manifiesta:

“Que en la zona donde dice haber caído la acera presenta algunas baldosas rotas y levantadas, tal y como se aprecia en el informe de Policía Local. No obstante, los desperfectos son visibles con luz natural. Que se procede a su barrido y limpieza según la periodicidad establecida por zonas de trabajo y que se acometerán las reparaciones de baldosines de la zona”.

El 11 de junio de 2024, la reclamante incorpora al procedimiento diversa documentación médica.

El 11 de diciembre de 2024, la aseguradora municipal informa que la reclamante no ha acreditado la relación de causalidad, que no basta cualquier irregularidad en el pavimento para que surja la responsabilidad patrimonial y que el sistema de la responsabilidad patrimonial, según la jurisprudencia, no es un sistema de seguro a todo riesgo. Por todo ello, considera procedente la desestimación de la reclamación.

Instruido el procedimiento se otorga audiencia a la interesada que en escrito presentado el 19 de diciembre de 2024 solicita *“se revise mi expediente y se vuelva a valorar ya que la operación y secuelas por dicha caída la estoy pasando yo, y es vergonzoso que se quieran lavar las manos, ya que me han quedado mal”* (sic).

Con fecha 28 de febrero de 2025, se redacta propuesta de resolución por el jefe de Sanciones, Seguros y Reclamaciones Patrimoniales que desestima la reclamación.

TERCERO.- El alcalde de Mejorada del Campo, 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 11 de marzo 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 136/25, 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 10 de abril 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 superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por el alcalde de Mejorada del Campo, 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), al haber resultado supuestamente perjudicada por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Mejorada del Campo en virtud de las competencias que ostenta en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, artículo 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).

En relación con el plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 67.1 de la LPAC). En el presente caso, ocurrido el accidente por el que se reclama, el 14 de noviembre de 2023 la reclamación presentada el día 20 del mismo mes y año, se ha formulado en plazo.

En cuanto al procedimiento se ha recabado informe del Departamento de Obras y Servicios, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, así como de la Policía Municipal. Se ha incorporado el informe de la Policía Municipal y, por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a la interesada y se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

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.- 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 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):

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.

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.- Aplicada la anterior doctrina al presente caso, resulta acreditado en el expediente que la reclamante fue asistida el 14 de noviembre de 2023 en el Hospital Universitario del Henares donde tras la exploración física y pruebas complementarias fue diagnosticada de traumatismo craneoencefálico mínimo, sin deterioro del nivel de conciencia, con escoriación frontal derecha, traumatismo facial con fractura de huesos propios nasales no desplazados, herida nasal y leve epistaxis secundaria, fractura humeral izquierda que requirió tratamiento quirúrgico el 16 de noviembre de 2023 y tratamiento rehabilitador, y escoriación en la rodilla derecha.

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

Como es sabido, corresponde a la reclamante probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos son consecuencia del mal estado de la acera. Acreditado este extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima, la

conurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

En este caso, la reclamante alega que la caída sobrevino al tropezar con unos adoquines levantados y en mal estado, y para acreditar la relación de causalidad, ha aportado documentación médica y un informe de la Policía Municipal acompañado de fotografías.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (vgr. dictámenes 221/18, de 17 de mayo, 249/18, de 31 de mayo, 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio, entre otros) 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 reclamante en el momento de recibir la asistencia sanitaria. En este sentido se pronuncian las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014) y 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016), entre otras.

Respecto al reportaje fotográfico realizado por la Policía Municipal, señalar que las fotografías no 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).

Sin embargo, el informe realizado por la Policía Municipal pone de manifiesto, que si bien no presenciaron el accidente, observaron cuando estaban realizando un servicio ordinario, de manera inmediata, como una mujer estaba sangrando en el suelo de una acera en mal estado, con varias baldosas levantadas que podían producir un accidente de

cualquier viandante, de lo que dieron cuenta al departamento correspondiente, lo que no resulta desmentido en el informe sobre el estado de la acera emitido por el encargado de obras del Ayuntamiento de Mejorada del Campo, por lo que acudiendo a la denominada prueba indiciaria, ante la ausencia de una prueba directa sobre las circunstancias del accidente, esta Comisión tiene por acreditados los hechos en la forma expuesta por la reclamante.

Al respecto, señala la Sentencia de 17 de julio de 2024, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, que *“hemos de poner de relieve que aunque la apreciación de la actividad probatoria practicada en el proceso a instancia de las partes, haya de hacerse teniendo por base las reglas del precitado artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ello no exige que la prueba valorada haya de ser directa y recaer inmediatamente sobre los hechos relevantes que la ahora apelante ha de probar; también puede ser indiciaria, es decir, no mostrar directamente los hechos relevantes necesitados de justificación, aunque sí otros de los que aquéllos pueden inferirse, por medio de un razonamiento basado en el nexo lógico existente entre los hechos probados y los que se trata de probar”*. En igual línea la Sentencia de 5 de diciembre de 2023 de igual Sala y Sección, al señalar que *“sin embargo, la Sala ha revisado la grabación de la vista y apreciado razones para llegar a conclusiones alternativas a la de la Juez de instancia en lo atinente a la causa y a la mecánica de la caída de don ... , por cuanto que estas no tienen que acreditarse necesariamente mediante pruebas directas, que recaigan inmediatamente sobre los hechos relevantes que cada parte ha de probar; también puede serlo a través de prueba indiciaria, es decir, las que no muestran directamente los hechos relevantes necesitados de justificación, aunque sí otros de los que aquéllos pueden inferirse por medio de un razonamiento basado en el nexo lógico existente entre los hechos probados y los que se trata de probar”*.

QUINTA.- Admitida la relación causal entre el daño y el servicio público, se debe determinar si las circunstancias alegadas suponen la antijuridicidad del daño causado.

Ha de tenerse en cuenta, por tanto, si el mal estado del pavimento de la acera puede considerarse con suficiente entidad como para ser inevitablemente el factor productor del accidente.

A la hora de determinar la antijuridicidad del servicio público por efecto de un elemento en la vía pública y la diligencia que cabe esperar de los usuarios, se atiende a la previsibilidad del elemento colocado en la vía pública. Así, la Sentencia de 4 de noviembre de 2022 del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (Rec. Apelación 175/22) dispone que *“Sin embargo, como decíamos, en el presente caso, no se trata de un mero solape, sino, como se deriva del escrito de demanda, de la previa reclamación, y así acoge la Sentencia de instancia, de una baldosa que al pisarla genera un movimiento de balanceo que provoca el hundimiento y el desnivel con la baldosa contigua. Por ende, la altura de ese solape pasa a un segundo plano, no convirtiéndose en elemento determinante del estándar de funcionamiento del servicio público, sino que lo que supone un riesgo que si supera ese estándar socialmente admisible es la presencia de una baldosa suelta que al soportar el peso del peatón que transita sobre ella oscila generando una especie de trampa que provoca su inestabilidad, o tropiezo como causa determinante de la caída”*.

Así las cosas, a la vista del reportaje fotográfico realizado por la Policía Municipal nos encontramos que en la acera por la que transitaba la reclamante existían baldosas elevadas, algunas descolocadas e incluso baldosas rotas que rebasaban los estándares de seguridad exigibles tal y como consideraron los agentes de policía que informaron al departamento municipal correspondiente.

SEXTA.- Acreditada la antijuridicidad del daño y la relación de causalidad entre el mismo y el funcionamiento de los servicios públicos,

procede pronunciarse sobre la concreta valoración de los daños reclamados según el momento en que se produjeron -14 de noviembre de 2023-, de conformidad con el artículo 91.2 de la LPAC, para lo que habrá que acudir con carácter orientativo al baremo establecido por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños causados a las personas en accidentes de circulación.

La reclamante, sin aportar informe médico pericial al efecto, solicita una indemnización en cuantía de 60.000 euros, con el siguiente desglose: 15.000 euros, por secuelas físicas; 5.000 euros, por secuelas psicológicas y 40.000 euros, por 14 meses de baja.

Respecto a las secuelas psicológicas y meses de baja que aduce, la reclamante no solo no aporta prueba alguna, sino que no hace la más mínima precisión al respecto.

En cuanto a los daños personales, la documentación medica aportada por la reclamante permite acreditar que la fractura de humero izquierdo, que le fue diagnosticada el día del accidente, requirió intervención quirúrgica el día 16 de noviembre de 2023 (folios 28 a 35) lo que permite valorar el daño en 178,54 euros (89,27€ x 2) atendiendo a dos días de perjuicio particular grave, y el resto de días, hasta el 14 de septiembre de 2024 que se realizó la extracción del material de osteosíntesis (folio 85), 10.748,71 euros por 301 días de perjuicio particular básico (44 días del año 2023 y 257 días correspondientes al año 2024 x 35,71€ diarios), que sumado a dos intervenciones quirúrgicas por importe de 2.162,1 euros, permite reconocer una indemnización total de 13.098,35 euros, que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento, conforme a lo recogido en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la presente reclamación de responsabilidad patrimonial e indemnizar a la interesada con la cantidad de 13.098,35 euros, que deberá actualizarse de conformidad con lo dispuesto 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 10 de abril de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 193/25

Sr. Alcalde de Mejorada del Campo

Pza. de España, 1 – 28840 Mejorada del Campo