

Dictamen nº: **247/25**  
Consulta: **Alcaldesa de Fresno de Torote**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **08.05.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 8 de mayo de 2025, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Fresno del Torote, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. ...., (en adelante “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la calle Fernando el Católico de ese municipio, que atribuye al mal estado del pavimento.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por medio de escrito presentado el 29 de noviembre de 2023, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el 20 de agosto de 2022, en la calle Fernando el Católico, a la altura del número 9, de Fresno del Torote.

Refiere la reclamante que, pese a extremar la precaución, la caída fue debida al mal estado del pavimento, con baldosas sueltas que ocultaban un agujero, siendo el único lugar posible de paso.

Añade que, tras la caída, perdió el conocimiento, siendo auxiliada por unos viandantes, que identifica como testigos. Como consecuencia de la caída presentaba heridas sangrantes y el brazo izquierdo no lo podía mover, siendo traslada en coche a su domicilio, desde donde su marido la llevó a Urgencias del Hospital Universitario de Torrejón.

Solicita una indemnización de 18.447,90 euros, de acuerdo con valoración recogida en informe pericial que acompaña.

Aporta fotografías del lugar donde dice haberse producido la caída, e informes de Urgencias, Traumatología y Rehabilitación del centro sanitario, en los que consta como diagnóstico fractura de radio y cúbito de miembro izquierdo.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, la alcaldesa solicitó informe a la Secretaría, siendo emitido el 6 de diciembre de 2023, y exponiéndose en el mismo la tramitación legal de los procedimientos de responsabilidad patrimonial prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

El 14 de diciembre de 2023 se acordó por la Alcaldía iniciar la instrucción del procedimiento, designando al instructor, lo que fue notificado a la interesada el 17 de enero posterior.

Con fecha 26 de enero, la reclamante reitera la petición de práctica de prueba testifical y la incorporación del informe pericial previamente aportado.

Con fecha 29 de julio de 2024 se dio traslado de la reclamación a la compañía aseguradora del municipio.

Sin la realización de trámite alguno, el instructor formula una propuesta de resolución estimatoria sin motivación alguna.

Remitido el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora, con fecha 17 de octubre de 2024 se emitió el dictamen 645/24, en el que se concluía que era necesario retrotraer el procedimiento para su instrucción.

Por medio de Providencia de la Alcaldía, de fecha 26 de diciembre del 2024, se acuerda retrotraer expediente, solicitándose informe al Servicio de Mantenimiento, que es emitido el 17 de enero de 2025. En dicho informe se expone: *“nos personamos escasos días después de dicho siniestro en la ubicación situada en calle Fernando el Católico núm. 9, donde podemos verificar el mal estado del acerado a la citada altura, con diversas baldosas desprendidas y rotas y que han podido ser las causantes de la caída en vía pública al no encontrarse fijas sino sueltas por la acera donde circulan los peatones.*

*Procedemos a su reparación y sustitución habiendo sido completamente subsanados los defectos existentes en dicha ubicación, en evitación de posibles futuros accidentes”.*

Constan incorporadas al expediente las declaraciones prestadas el 13 de febrero de 2025, por las dos testigos propuestas por la reclamante, en las que manifiestan que el 20 de agosto de 2022, iban paseando con la reclamante por la calle Fernando el Católico y, a la altura del número 9, ésta se cayó por estar levantada una loseta de la acera, produciéndose heridas en la cara y en los brazos.

Otorgado trámite de audiencia a la reclamante, se presentaron alegaciones con fecha 20 de marzo de 2025, en las que viene a reiterar su reclamación.

Con fecha 25 de marzo de 2025, el vicesecretario del ayuntamiento emite informe jurídico sobre la reclamación de responsabilidad profesional en el que concluye que procede estimar la reclamación.

**TERCERO.-** El día 14 de abril de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 201/25 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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 8 de mayo de 2025.

El escrito solicitando el dictamen 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.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo

capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La reclamante está legitimada para presentar la reclamación en tanto es la supuesta perjudicada por el mantenimiento del viario público.

Por su parte, la reclamación se dirige correctamente contra el Ayuntamiento de Fresno del Torote, por ser responsable del mantenimiento del viario público del municipio, por mor de lo establecido en el artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el presente caso, si bien la caída se produjo el 20 de agosto de 2022 y la reclamación no se presentó hasta el 29 de noviembre de 2023, consta que fue intervenida el 29 de agosto de 2022, siguiendo posterior tratamiento rehabilitador hasta enero de 2023, que fue dada de alta, por lo que la reclamación se encontraría presentada en plazo.

Respecto al procedimiento a seguir, consta en el expediente informe sobre la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial conforme a la legislación antes citada, y en el que se detalla de manera precisa cada uno de los trámites que proceden.

Se ha recabado el informe exigido por 81 de la LPAC del servicio al que se atribuye el daño, en este caso el departamento responsable del mantenimiento de las vías públicas, y se ha practicado la prueba testifical solicitada por la reclamante para acreditar la realidad de la caída y la forma en que se produjo.

Tras el cumplimiento del preceptivo trámite de audiencia se ha emitido un informe-propuesta de resolución en el que se citan de manera precisa los preceptos legales, pero sin que, en relación con los hechos por los que se reclaman, se contenga pronunciamiento alguno sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la indemnización que correspondería, tal y como exige el artículo 91 de la LPAC. No obstante, en tanto se concluye en sentido estimatorio, y a fin de evitar mayores dilaciones en la resolución, cabe entender que la propuesta da por acreditada la relación de causalidad de acuerdo con lo declarado por la reclamante y considera correcta la valoración de los daños que por su perito se realiza.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.
- c) Ausencia de fuerza mayor.
- d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

**CUARTA.-** Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial, 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 expediente objeto de este dictamen cabe apreciar daños físicos reales y efectivos, en tanto se aportan por la reclamante informes médicos de centros públicos donde se manifiesta la existencia de lesiones físicas compatibles con el accidente que se refiere.

En cuanto a la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público, ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, conforme al artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto. Así pues, corresponde al 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 que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva del mal estado de la vía pública. 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 posibles causas de exoneración, como pudieran ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la acusación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

Ciertamente la mera acreditación de las lesiones no implica presumir la existencia de un mal funcionamiento del servicio público ni la relación de causalidad. En este caso, la reclamante aduce que la caída es resultado del mal estado de la acera, aportando unas fotografías en las que se aprecia una acera con ausencia de baldosas en

algunas partes y, en otras, baldosas sueltas. Ese estado deficiente de conservación de la vía se ve corroborado con el informe del Servicio de Mantenimiento municipal cuyo contenido hemos reproducido en los antecedentes.

La relación de causalidad entre esas deficiencias y la caída, y consiguientes lesiones, cabe considerarla acreditada con las declaraciones de dos testigos que manifiestan que la caída fue producto del tropiezo con una baldosa suelta.

Determinada la existencia del daño y su relación de causalidad con la actividad administrativa, deberemos analizar la antijuridicidad del daño.

Efectivamente, la socialización de los riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender, el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento lesivo, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, no pueden llevar a considerar a las administración públicas como aseguradoras universales de todos los riesgos, llamadas a prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del proceder administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema de responsabilidad universal, no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico y económicamente inasumible.

Así, las entidades locales, si bien tienen obligación de mantener el viario público en condiciones de transitabilidad, no es exigible una absoluta uniformidad, requiriéndose también a los usuarios de las vías una mínima diligencia con la que fácilmente puedan eludirse pequeños desperfectos u obstáculos visibles. En este sentido, el Tribunal Superior

de Justicia de Madrid se pronuncia al decir en su Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017): “*Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme y el paso aparezca adecuadamente expedito como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que, socialmente, es requerible. Es precisamente cuando sea necesario un nivel de atención superior cuando surgirá, en su caso, la relación de causalidad, siempre que no se rompa dicho nexo por hecho de tercero o de la propia víctima*”.

En este caso, se aprecian en las fotos numerosas deficiencias en la acera como la ausencia de baldosas o la existencia de otras sueltas u oscilantes que, razonablemente, pueden producir un tropiezo al intentar evitar los huecos, más si consideramos que la accidentada es una persona de avanzada edad, con la presumible disminución de agilidad y reflejos.

**QUINTA.-** Acreditado el nexo causal entre las deficiencias en la acera y las lesiones, Resta por último determinar la cuantía de la indemnización por los daños producidos.

Para ello cabe recordar que el artículo 34 de la LRJSP prevé que en los casos lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.

La única valoración efectuada en el procedimiento es la realizada por un perito de valoración del daño corporal a instancias de la reclamante, en el que se atiende al texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre. En dicho informe pericial se recogen los siguientes daños:

- 1 día de perjuicio personal grave.

- 55 días de perjuicio personal moderado.
- 100 días de perjuicio personal básico.
- 6 puntos de secuelas en muñeca izquierda.
- 3 puntos de perjuicio estético.
- Perjuicio personal por tres intervenciones quirúrgicas.

La determinación de los daños se corresponde en esencia con los informes médicos aportados y lo analizado por el perito y, atendiendo a la Resolución de 23 de febrero de 2022, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones actualizadas del sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, la cuantificación de esos daños daría como resultado la cantidad reclamada de 18.447,90 euros.

Esa cantidad, en tanto está calculada a la fecha del accidente, acaecido en el año 2022, deberá ser actualizada al momento en que se ponga fin al procedimiento de conformidad con el artículo 34.3 de la LRJSP.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede estimar la reclamación en la cantidad de 18.447,90 euros, que deberá ser actualizada conforme al artículo 34 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 8 de mayo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 247/25

Sra. Alcaldesa de Fresno de Torote

C/ de la Higuera, 2 – 28815 Serracines