

Dictamen nº: **261/25**

Consulta: **Alcalde de Coslada**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **22.05.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 22 de mayo de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Coslada, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido Dña., por los daños y perjuicios sufridos que atribuye al accidente sufrido en el mercadillo del recinto ferial de dicho municipio.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 6 de abril de 2021, la persona indicada en el encabezamiento presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Coslada en el que formula una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 12 de marzo de 2021 “*en el mercadillo de los viernes*” de dicha localidad.

Según el escrito de reclamación, el accidente sobrevino por el tropiezo con un bordillo que provocó la caída de la interesada, causándole lesiones en las manos y en la rodilla derecha.

El escrito de reclamación contiene la declaración de la interesada de no haber sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación y de no seguir otras reclamaciones por los indicados hechos.

La interesada no cuantifica el importe de la indemnización solicitada y acompaña con su escrito diversa documentación médica relativa a la reclamante y una fotografía del supuesto lugar de los hechos.

Según la documentación aportada, la reclamante, de 63 años de edad en la fecha de los hechos, fue vista en una clínica privada el día 12 de marzo de 2021 por “*caída con traumatismo en la mano izquierda y en la rodilla derecha*”. Tras las pruebas diagnósticas oportunas, se emitió el juicio clínico de fractura de 4º y 5º metacarpianos y 5º dedo de la mano izquierda. Se pautó tratamiento de inmovilización con férula, analgesia y reposo de la mano. En pruebas radiológicas realizadas en fechas posteriores, al manifestar la interesada dolor también en la muñeca derecha, se apreciaron signos de fractura en la vertiente volar del trapecio de dicha mano.

SEGUNDO.- Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el día 19 de mayo de 2022 se notificó a la reclamante el requerimiento para que concretase la hora y el lugar exacto en la que se produjeron los hechos; cuantificase el importe de la indemnización solicitada; acompañase documentación acreditativa del gasto o perjuicio y, finalmente, acredítase la relación de causalidad entre el daño y la actividad municipal.

El día 30 de mayo de 2022, la interesada presentó un escrito, en cumplimiento al anterior requerimiento, en el que concretó que el accidente ocurrió entre las 11 y 13 horas del 12 de marzo de 2021, si bien destaca que la hora exacta debía constar reflejada en

el atestado que dice fue levantado por la Policía municipal. Refirió que la caída se produjo en el recinto ferial de Coslada, donde los viernes se instala un mercadillo y aporta fotografías para precisar el lugar exacto del accidente que, según la reclamante, fue por el tropiezo con el bordillo que muestran dichas fotografías. Solicita una indemnización de 35.952 euros y aporta nueva documentación médica para justificar la indemnización reclamada, en particular, la relativa a las 52 sesiones de rehabilitación recibidas entre el 10 de mayo de 2021 y el 21 de enero de 2022.

Consta en el procedimiento el informe de la Policía Local de Coslada en el que se indica que, el día 12 de marzo de 2021, los agentes de ese Cuerpo de Policía fueron avisados para que se dirigieran al puesto nº 45 del mercadillo del recinto ferial, debido a que una persona había sufrido una caída. El informe indica que, a la llegada de los agentes, se encontraron con la reclamante, quien manifestó haber tropezado con un bordillo y caído al suelo. Se quejaba de un dolor en la mano izquierda y manifestó a los agentes que no quería ser trasladada por un servicio sanitario, así como que iría en compañía de su marido a su centro privado hospitalario para una mejor valoración.

El día 10 de abril de 2024, el jefe del Departamento de Vías Públicas y Edificios emite informe en el que indica que el recinto ferial de Coslada, donde supuestamente se produjo el incidente, forma parte de los espacios públicos de la ciudad de competencia municipal, y su mantenimiento corresponde al Ayuntamiento de Coslada. Señala que el estado de las zonas pavimentadas del entorno del recinto ferial se puede considerar en general aceptable, atendiendo a las posibilidades económicas y de gestión. Añade que en ese espacio los recorridos de circulación peatonal están delimitados con un bordillo de borde achaflanado que produce entre

esos trayectos y las plataformas circundantes un pequeño desnivel de aproximadamente 3 cm. Explica que esa disposición forma parte de la configuración de la superficie del recinto, no siendo un daño o deficiencia del pavimento y que, por tanto, no procede efectuar trabajos de reparación o sustitución. Por último, el informe indica que no se tiene noticia de otras incidencias con reclamación similares en ese entorno en fechas pasadas.

El día 12 de junio de 2024, la aseguradora del Ayuntamiento de Coslada presenta escrito en el que manifiesta que no consideran que se den los requisitos exigidos para dar lugar a indemnización alguna por responsabilidad patrimonial originada por el funcionamiento normal o anormal de la administración pública. Entiende que nos encontramos ante un accidente debido a la distracción de la reclamante, al haber ocurrido a plena luz del día y ocasionado no por un desperfecto sino por un bordillo que delimita los recorridos de circulación peatonal dentro del recinto ferial donde se celebra el mercadillo ambulante de la localidad y que son perfectamente visibles y evitables por sus propias características. Incide en que no se tiene noticia de otras incidencias con reclamaciones similares en ese entorno en fechas anteriores a la caída.

Notificada el trámite de audiencia el 19 de julio de 2024, la reclamante formuló alegaciones el 30 de julio siguiente oponiéndose a lo manifestado por la compañía aseguradora al considerar que el accidente no sobrevino por su distracción sino por la falta de señalización del bordillo que no resultaba visible dada la aglomeración de personas en el mercadillo ambulante. También se opuso al informe del jefe del departamento municipal responsable considerando que el bordillo constituye una barrera arquitectónica que debe al menos ser señalizada. Asimismo, reitera la cuantía de la indemnización solicitada.

Con fecha 3 de abril de 2025, se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar no acreditada la relación de causalidad ni concurrir la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- La Alcaldía de Coslada, a través de la Consejería 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 25 de abril de 2025.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 22 de mayo 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 la Alcaldía de Coslada, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece 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 ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Coslada en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que el accidente tuvo lugar el día 12 de marzo de 2021, por lo que la reclamación formulada el día 6 de abril del mismo año, está planteada indiscutiblemente en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de estabilización de las secuelas.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano peticionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, de acuerdo con el artículo 81 de la LPAC, se ha recabado informe del Departamento de Vías Públicas y Edificios del Ayuntamiento de Coslada. Además, ha emitido informe la Policía municipal. Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a la interesada que formuló alegaciones en los términos anteriormente expuestos. Después, 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.

Se observa, no obstante, el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, por encima del plazo de seis meses establecido para resolver y notificar la resolución. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

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 Ley 40/2015, de

1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, 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*”.

En este caso, la existencia de un daño puede tenerse por acreditada pues de la documentación aportada resulta que la reclamante fue atendida en una clínica privada por una caída con traumatismo en la mano izquierda y en la rodilla derecha, habiéndose alcanzado inicialmente el diagnóstico de fractura de 4º y 5º metacarpianos y 5º dedo de la mano izquierda, y, en fechas posteriores, de fractura en la vertiente volar del trapecio de la mano derecha. La interesada recibió tratamiento conservador y posteriormente de rehabilitación.

En cuanto a la relación de causalidad, ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el 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 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 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 causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

En este sentido, la reclamante reprocha que el accidente fue debido al tropiezo con el bordillo de la acera existente en el recinto ferial, que, en su opinión, no estaba debidamente señalizado. En prueba de sus afirmaciones, la interesada aportó una fotografía del supuesto lugar de los hechos y diversa documentación médica. Asimismo, en el curso del procedimiento se ha recabado el informe del Departamento de Vías Públicas y Edificios del Ayuntamiento de Coslada y de la Policía Local.

Del conjunto de la prueba practicada cabe concluir que la reclamante no ha conseguido acreditar la relación de causalidad. Así, 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 a la reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por la interesada 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”.

Asimismo, tampoco la fotografía aportada del supuesto lugar de los hechos sirven para acreditar el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías no prueban que el accidente estuviera motivado por el elemento de viario que muestran ni la mecánica de la caída (v.gr dictámenes 116/18, de 8 de marzo; 221/18, de 17 de mayo; 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio, entre otros muchos). 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*”.

De igual modo, el informe de la Policía Local de Coslada tampoco sirve para acreditar la mecánica de la caída, pues los agentes informantes no fueron testigos directos del accidente, limitándose a recoger lo manifestado por la interesada.

En cuanto a la prueba testifical, como hemos señalado reiteradamente, en el caso de las caídas es un medio probatorio esencial, puesto que es generalmente el único que permite, en su caso, establecer claramente la mecánica y circunstancias de la caída. En este sentido 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”.

En este caso, la reclamante no ha mencionado la existencia de testigos del accidente, a pesar de indicar que la caída vino provocada en parte por la aglomeración de personas en el mercadillo que le habrían imposibilitado apreciar el bordillo en el que supuestamente se produjo el tropiezo.

Por tanto, aunque del conjunto de la prueba practicada cabe inferir que la reclamante sufrió un accidente en la vía pública en la fecha señalada en su escrito de reclamación, no existe una prueba fehaciente del modo en que ocurrió y si fue la conducta de la interesada u otras circunstancias las que provocaron su caída, y, dado que la carga de la prueba le corresponde, “*ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados*” (así la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 30 de marzo de 2017 -recurso 595/2016-).

En definitiva, de la prueba obrante en el expediente, no puede determinarse cuál ha sido el elemento causante de los daños por lo que se reclama al no existir una prueba directa de cómo se produjo el accidente y cuál fue la causa del mismo 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 municipal, presupuesto indispensable para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no resultar acreditada la relación de causalidad.

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 22 de mayo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 261/25

Sr. Alcalde de Coslada

Avda. de la Constitución, 47 – 28821 Coslada