

Dictamen nº: **561/25**
Consulta: **Alcalde de Fuenlabrada**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.10.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de octubre de 2025 emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Fuenlabrada, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. (en adelante “*la reclamante*”), por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar en la calle Leganés, número 32, de dicha localidad, que atribuye a una chapa mal colocada e inestable en una zona de obras.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 14 de octubre de 2024, se registra formulario de reclamación de responsabilidad de patrimonial ante el Ayuntamiento de Fuenlabrada, firmado por la reclamante, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el día 5 de octubre de 2024, en la ubicación reseñada.

La reclamación viene a señalar que el día señalado, alrededor de las 11:30 horas de la mañana, sufrió una caída en la ubicación indicada, que atribuye a unas obras que se estaban realizando en la misma, en las que la chapa destinada al paso de peatones estaba, a su entender, inestable y

mal colocada, lo que determinó su caída, a consecuencia de la cual, sufrió una rotura de la muñeca de su mano derecha.

No se cuantifica la indemnización pretendida, procediéndose a identificar con su nombre y número de documento nacional de identidad a un eventual testigo de la caída reclamada.

La reclamación viene acompañada de diversa documentación, de entre la que cabe destacar, un informe de alta de Urgencias del Hospital Universitario de Fuenlabrada, fechado el día de la caída, en el que se recoge como juicio clínico una fractura de la extremidad distal del radio del brazo derecho, una fotografía de las lesiones sufridas y diversas fotografías de la zona de la caída.

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

Con fecha 4 de noviembre de 2024, se notifica a la reclamante un requerimiento municipal, a efectos de que en el plazo de quince días declare si ha sido indemnizada o está en disposición de serlo, por cualquier compañía o mutua de seguros, o entidad pública o privada, y si existen diligencias judiciales abiertas, en referencia a los hechos reclamados, presente evaluación económica de la indemnización solicitada, e indique el medio en el que desea recibir las notificaciones.

El 14 de noviembre de 2024, se atiende el requerimiento formulado, registrándose escrito en el que la reclamante señala que no ha sido indemnizada por entidad alguna, que no pueda concretar la indemnización pretendida al continuar en proceso de recuperación y que desea recibir las notificaciones por correo postal.

Con fecha 18 de octubre de 2024, se emite informe por la Policía Local de Fuenlabrada, en el que se hace constar que “*consultados los archivos*

policiales, con los datos aportados, no existe intervención policial al respecto”.

Por un técnico municipal de la Concejalía de Infraestructuras, se emite informe, fechado el 24 de octubre de 2024, en el que, al respecto de la reclamación formulada, se indica «*las obras a las que hace referencia en su escrito derivan de la adjudicación a la empresa LICUAS, S.A., NIF: (....), de la ejecución del contrato de “PROYECTO DE EJECUCIÓN PARA EL CALMADO DE TRÁFICO EN CRUCES URBANOS EN ACCESO A ZONA DE BAJAS EMISIONES POR CALLE LEGANÉS EN EL MUNICIPIO DE FUENLABRADA,” basado en el LOTE V: “ACUERDO MARCO PARA LAS OBRAS DE CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO URBANO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL MUNICIPIO DE FUENLABRADA”».*

Con fecha 3 de febrero de 2025, se notifica a la citada contratista municipal escrito de la instrucción concediéndole plazo de diez días para formular alegaciones en relación a la reclamación interpuesta. El día 5 de igual mes y año, se registran alegaciones por dicha interesada, en las que viene a señalar que procede desestimar la reclamación, toda vez que “*la zona peatonal habilitada se encuentra en perfecto estado de conservación y perfectamente señalizada, cumpliendo esta parte con las medidas obligatorias de prevención en relación a las obras que se estaban ejecutando*”, al tiempo que sostiene la falta de acreditación de los hechos objeto de reclamación.

El 25 de febrero de 2025, se notifica a la interesada el trámite de audiencia.

El 3 de marzo de 2025, la reclamante comparece en las dependencias municipales para conferir su representación en el expediente que nos ocupa, en favor de la persona identificada.

Con igual fecha, registra un escrito en el que señala que, a consecuencia de la caída, estuvo dos meses sin salir de casa, lo que le generó una trombosis en su pierna derecha. De igual modo, si bien no cuantifica la indemnización pretendida, señala que es de cuantía superior a 15.000 euros.

El 4 de marzo de 2025, el testigo identificado por la reclamante comparece en las dependencias municipales para prestar declaración. Del testimonio prestado, cabe destacar los siguientes extremos. A la pregunta de si presenció la caída, responde que “*no vi la mecánica de la caída, ya la vi cuando la habían sentado en una silla*”. De igual modo, declara que “*como la zona estaba en obras, estaba todo lleno de vallas, arena, material de construcción e iban haciendo pasadizos para los peatones según iban avanzando en las obras*”.

A la vista de lo actuado, se vuelve a conceder a las interesadas, la contratista municipal, la aseguradora y la reclamante, nuevo trámite de audiencia, notificado respectivamente el 12 de marzo, 21 de marzo y 22 de mayo de 2025.

Por la contratista municipal se registran alegaciones, el día 12 de marzo de 2025, en las que viene a reiterarse en lo previamente señalado, indicando que el testigo declara no haber sido testigo directo de la caída reclamada.

Por escrito de 1 de abril de 2025, la aseguradora municipal señala que “*al producirse la caída en una zona de obras en la vía pública, los viandantes deben extremar la diligencia por la presencia de obras. En este caso la producción del accidente se debió exclusivamente a la conducta del propio reclamante, pues debió darse cuenta, por la presencia de vallas/carteles de que la zona por la que pretendía pasar se encontraba afectada por las obras que se estaban ejecutando, debiendo, o bien evitar pasar por allí, o bien extremar las medidas de precaución*

No consta que por la reclamante se formulasen alegaciones.

Fechada el 19 de septiembre de 2025, figura la oportuna propuesta de resolución en la que se interesa desestimar la reclamación interpuesta.

TERCERO.- El día 23 de septiembre de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 519/25, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada, a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, (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 en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al ser la directamente perjudicada por la caída sufrida, habiendo padecido las lesiones antes reseñadas.

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

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, la caída objeto de reclamación tuvo lugar el 5 de octubre de 2024 y, conforme ha quedado reflejado, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló el día 14 de igual mes y año, por lo que, considerando esta fecha, debe entenderse que la reclamación se ha interpuesto dentro del plazo legal.

En cuanto al procedimiento, se observa que se ha recabado el informe de los servicios técnicos municipales, según exige el artículo 81.1 de la LPAC, se ha incorporado la documentación aportada por la reclamante, y una vez instruido el procedimiento, se ha evaucado, el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la LPAC respecto de todos los interesados, teniendo por tal a la reclamante, a la contratista municipal y a la compañía aseguradora del ayuntamiento. Finalmente, conforme al artículo 81.2 de la LPAC, se ha incorporado una propuesta de resolución.

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.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo tanto en la LPAC como en la LRJSP. 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 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), 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 físico puede tenerse por acreditada, constando en el expediente que la reclamante sufrió una fractura de la extremidad distal del radio del brazo derecho.

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 quién formula la reclamación, 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 caso, la reclamante aduce que la caída se produjo por una chapa de obra mal anclada e inestable colocada en una zona de obras. Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica, así como fotografías del supuesto lugar de los hechos.

Por lo que se refiere a 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 no presenciaron la caída, limitándose a recoger en el 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*”.

De igual modo, la reclamante ha aportado diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos. Ahora bien, como señala la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 “*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 transcendente la prueba de la mecánica de esta”.

Por otro lado, no consta la intervención de la Policía Local de Fuenlabrada a raíz de la caída reclamada.

Respecto a la prueba testifical, esta Comisión ha dictaminado reiteradamente la importancia de dicha prueba en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas, al ser en muchas ocasiones el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica del accidente.

En el presente expediente, como se ha visto, se ha practicado por el Ayuntamiento de Fuenlabrada la testifical de la persona identificada en la reclamación como eventual testigo de los hechos, si bien, lo cierto y relevante es que, al prestar declaración ante la instrucción municipal, declara no haber sido testigo directo de la caída, habiendo visto a la reclamante cuando ya la habían sentado en una silla. En consecuencia, no puede servir su testimonio para refrendar la mecánica de la caída expuesta por la reclamante.

No existe por tanto elemento alguno que permita tener por acreditado que la caída de la reclamante tuvo lugar por la causa expuesta en su escrito de reclamación.

Así las cosas, cabe concluir que, de la prueba obrante en el expediente, no puede determinarse cuál ha sido el elemento causante de los daños por los que se reclama al no existir una prueba directa de cómo se produjo la caída y cuál fue la causa de la misma 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.

En este sentido, se pronuncia la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, de 10 de noviembre de 2023, conforme a la cual “*la carga de la prueba del nexo causal corresponde al que reclama la indemnización consecuencia de la responsabilidad de la Administración por lo que no habiéndose producido esa prueba no existe responsabilidad administrativa.* (....)

Sin embargo, es esencial para la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, por muy objetiva que ésta sea, la contemplación de un nexo causal, como relación entre el acto y el daño, en este caso los daños o consecuencias patrimoniales reclamadas por la actora, y en el caso de autos no se ha acreditado mínimamente tal relación de causalidad, pues insistimos desconocemos la mecánica del accidente....”.

En cualquier caso, aunque admitiéramos a efectos dialécticos que la caída de la reclamante sobrevino en la forma relatada, cabría excluir la antijuridicidad del daño. Para apreciar dicha antijuridicidad, sería necesario que la administración hubiera incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables, en función de las circunstancias concurrentes y del sector de actividad, en el presente caso, el derivado de la conservación de las vías públicas; sólo entonces podría considerarse antijurídico el daño producido y el particular no tendría el deber de soportarlo.

En dicho sentido, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración por los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado, de acuerdo con la conciencia social. A estos efectos, la Sentencia de 30 de septiembre de 2009, de la Sala de lo

Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, señala que “*el riesgo determinante de dicha responsabilidad ha de reunir el carácter de antijurídico, no siendo, por tanto, suficiente ese carácter objetivo de la responsabilidad regulada en la Ley 30/1992 , pues apreciar otra cosa convertiría a la Administración en una aseguradora universal de todo riesgo derivado de la utilización de un servicio público, convirtiéndose el régimen de responsabilidad administrativa en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, siendo necesario que el riesgo inherente a la utilización del servicio rebase los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social*”.

En particular, tratándose en este caso de una zona de obras, hemos de recordar lo que hemos señalado reiteradamente, en relación con la obligación de quienes ejecutan las obras públicas de adoptar las medidas oportunas para evitar riesgos objetivos para quienes se puedan ver afectados por ellas, entre ellos los peatones. El estándar exigible no es la de adoptar medidas que eviten cualquier riesgo incluso los inevitables sino riesgos objetivos evitables, pues no cabe exigir responsabilidad ante cualquier evento dañino que pueda ocurrir en una zona de obras por la sola circunstancia de que se produzca el accidente allí.

En este caso, se puede apreciar en las fotografías aportadas, que se trataba de una zona de obras debidamente señalizada mediante el correspondiente vallado, que no muestra irregularidad alguna, con una pasarela temporal, con sus correspondientes asideros, que no parece presentar tampoco defecto alguno. A ello debe sumarse, que la caída ocurrió a plena luz del día y en un lugar conocido por la reclamante, al encontrarse en la misma calle de su domicilio y tratarse de obras que se venían realizando desde unos meses antes de la caída, señalando el testigo que se ejecutaban desde el verano habiéndose producido la caída en octubre de 2024.

En relación con lo expuesto, cabe recordar que, el caso de caídas en zonas de obras, hemos recalcado la necesidad de extremar la diligencia de

los viandantes, exonerando de responsabilidad a la Administración si no se hubiera procedido con esa mayor precaución. Así, en nuestro dictamen 545/20, de 1 de diciembre, indicamos que “*la existencia de obras en la calle (necesarias para mantener el pavimento en buen estado) exige como contrapartida que los ciudadanos incrementen la necesaria atención al deambular*”.

Con igual criterio, se pronuncia la Sentencia de 22 de julio de 2025, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, al señalar que “*pues bien, no nos parece desacertado concluir la no imputabilidad del accidente, conclusión a la que llega el extenso y minucioso fundamento 7º de la sentencia. Acierta plenamente la sentencia cuando destaca que estando la zona en obras claramente visibles era la propia recurrente quien debió extremar la precaución,*

(...)

Aplicando la jurisprudencia anterior al presente caso y teniendo en cuenta lo que hemos señalado más arriba y la ausencia de otros elementos concomitantes como la deficiente iluminación o un tiempo tan inclemente que hiciese difícil la visibilidad, nos hace pensar que el desperfecto no era un obstáculo ni imprevisible, ni inevitable para la apelante, pues como nota la sentencia había obras en toda la vía y estaba levantada la misma para la sustitución de canalizaciones de agua, y es razonable que en un pavimento de esas características se transite con un cierto cuidado”.

Todo lo expuesto nos lleva a concluir que no concurriría en este caso la antijuridicidad del daño, presupuesto indispensable para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no quedar acreditada la preceptiva relación de causalidad entre el daño reclamado y el servicio público, y, en cualquier caso, al no concurrir la nota de la antijuridicidad del daño.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 29 de octubre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 561/25

Sr. Alcalde de Fuenlabrada

Pza. de la Constitución, 1 – 28943 Fuenlabrada