

Dictamen nº: **125/24**  
Consulta: **Alcaldesa de Torrelodones**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **07.03.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 7 de marzo de 2024, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Torrelodones, 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 Castillo Olivares de esa localidad, que atribuye al mal estado de la calzada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 12 de junio de 2023, un abogado que dice representar a 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 31 de mayo de 2022, sobre las 18:30, al salir del Hospital Madrid Torrelodones.

En concreto señala que, al ir a recoger su coche aparcado hubo de bajar de la acera y en ese punto de la calzada existe un agujero en

el que metió el pie derecho, cayendo sobre el pie izquierdo, torciéndose el tobillo y haciéndose una herida en la rodilla (se rompió el pantalón). Añade que acudió a Urgencias del mismo hospital diagnosticándole un esguince de tobillo, por lo que ha estado de baja laboral y ha perdido un viaje de trabajo a Málaga y otro a Paris a una boda.

Al escrito se acompaña el informe de urgencias, facturas de farmacia y de fisioterapia, partes de baja, certificado de apoderamiento judicial y fotos de un desperfecto en una calzada.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, con fecha 26 de julio se requirió a la reclamante para que completara la documentación aportada. Dando cumplimiento al requerimiento se aportó informe pericial de las lesiones, parte de alta fechado el 13 de marzo de 2023 e informe de valoración del daño, que lo cuantifica en 21.171,18 euros.

Con fecha 12 de septiembre la concejala delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento acordó admitir a trámite la reclamación y el inicio de la instrucción del expediente, nombrar instructor y solicitar informes a los servicios técnicos municipales, Policía Local y Protección Civil.

El informe técnico de Urbanismo refiere: *“en las fotografías aportadas por la reclamante se aprecia un pequeño deterioro en la calzada de forma aproximadamente circular de unos veinte centímetros de diámetro, cuyo eje se sita aproximadamente a veinte centímetros del bordillo.*

*En visita de inspección se aprecia que, además de esta, existen otras pequeñas irregularidades en calzada en distintos puntos, todas de pequeña entidad, sin poder determinar que sean compatibles con una caída a la pisada de las mismas, pues en el caso del pequeño*

*bache que se señala como motivo de la caída, la máxima hendidura que presenta no es de una dimensión tal que permita confirmar el hecho”.*

Tanto la Policía Local como Protección Civil contestaron indicando que no había constancia de actuación alguna.

Con fecha 12 de enero de 2024 se concedió trámite de audiencia a la interesada y a la aseguradora del municipio.

El representante de la reclamante presentó escrito el 21 de enero, manifestado que la cantidad reclamada se concreta 16.597,38 euros, según el siguiente desglose: 16.551,18 euros por las lesiones y secuelas (en base al informe médico pericial) más 46,20 euros, de gastos de farmacia.

Finalmente, el 5 de febrero de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria por el órgano instructor.

**TERCERO.-** El día 12 de febrero de 2024 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, 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 7 de marzo de 2024.

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 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 ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que, según alega, fue producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Torrelodones como titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, *ex* 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 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, se dice que el accidente tuvo lugar el 31 de mayo de 2022, manteniéndose la incapacidad temporal hasta marzo de 2023, por lo que la reclamación, presentada el 12 de junio de ese año 2023 ha sido formulada en plazo.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado al departamento competente el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha cumplido con el trámite de audiencia a la reclamante, que presentó alegaciones, según se refiere en los antecedentes.

Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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, 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 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 el presente caso resulta acreditado en el expediente a través de los informes médicos que aporta la reclamante, que fue diagnosticada y tratada de esguince de tobillo.

En relación con estos informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, no son válidos para esclarecer el modo en que estas se produjeron, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014). En efecto, si bien se aporta por la reclamante un informe pericial médico, en el que se recoge la relación de causalidad entre la caída que refiere la reclamante y las lesiones, ello se hace por meras referencias de la propia interesada.

Por otra parte, la fotografía aportada con la reclamación que muestra una ligera hendidura de escaso tamaño en una calzada próxima a una acera, tampoco son prueba de la caída ni de sus circunstancias ni, por ende, de la relación de causalidad. Este material es una prueba de ciertas deficiencias en el mantenimiento del viario público, en este caso de muy escasa entidad, pero no sirven para acreditar ese 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).

A lo expuesto se une que no hay constancia de testigo directo, en una zona, salida de un hospital, y una hora, las 18:30, en la que presumiblemente habría cierta concurrencia de personas. Tampoco consta asistencia de terceras personas o de los servicios públicos en el lugar de los hechos ante una caída en la que, por las lesiones y duración de la baja, posiblemente le impedía caminar.

En este sentido, como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de febrero de 2018 (Rec 543/2017) *“la falta de prueba directa sobre el punto concreto y la mecánica de la caída, no puede suplirse en este caso mediante otros medios probatorios: el reportaje fotográfico aportado por la reclamante no acredita que se hubiese caído en ese preciso lugar, ni a consecuencia del pequeño resalte existente en el punto de unión de dos baldosas inmediatas al muro de la salida del Metro”*.

Así, la prueba practicada es totalmente insuficiente para tener por acreditada la causa y las circunstancias de la caída, y ante la ausencia de otras pruebas, no es posible considerar probada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público puesto que, como se recoge en la Sentencia de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“existen dudas sobre la dinámica del accidente, pues con los datos que obran en las actuaciones no es posible determinar con certeza cómo acontecieron los sucesos”*. Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo



de 2017 -recurso 595/2016-, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

En definitiva, la determinación de las circunstancias de la caída solo puede establecerse a partir del relato de la reclamante, lo que no es suficiente, tal y como indicó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) al señalar que *“no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma [caída] 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”*.

Por tanto, hay una ausencia de acreditación de la relación de causalidad, elemento determinante de la existencia de la responsabilidad pretendida.

En todo caso, aún si diésemos por cierto que la caída se produjo en el lugar que refiere la reclamante, debe valorarse si las deficiencias que causaron la caída eran de entidad suficiente para que concurra la antijuridicidad del daño, ya que 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 viandantes un deambular diligente con el 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): *“Tal como nos hemos pronunciado reiteradamente, en casos de caídas como la presente, la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, si bien ha de precisarse que no es posible reclamar una total uniformidad de la vía pública ni la inexistencia absoluta de elementos que interfieran en el tránsito de los peatones. 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 mismo sentido el mismo Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la más reciente Sentencia 577/2023, de 30 de junio (rec. 840/2022) afirma que *“para entender existente la relación de causalidad se requiere una actuación de los servicios de conservación generadora de un riesgo grave y evidente en relación con los usos normales a efectuar en la vía pública. En este sentido, se carece de una fotografía que nos permita saber cómo estaba el pavimento. Las únicas inferencias y conclusiones al respecto son las que se han expresado en el fundamento 4º al analizar el exiguo material probatorio aportado por la actora, y de esas inferencias, consideramos que no se puede exigir una total uniformidad en la vía pública ni el desperfecto del acerado precisaba una actividad o diligencia extraordinaria para evitar la caída. En los casos como el examinado, la jurisprudencia viene reiterando que la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible, pues no puede exigirse una total uniformidad en la vía pública.*

*En efecto, puede resumirse el criterio de la doctrina científica sobre el funcionamiento anormal de la Administración diciendo que es una actuación de forma objetivamente inadecuada, técnicamente incorrecta, con infracción de los estándares medios admisibles de rendimiento y calidad de los servicios, cuya concreción corresponde al Ordenamiento Jurídico y, en su defecto, al aplicador del Derecho, en este caso un órgano unipersonal sin ulterior recurso en algunas ocasiones por el particular. Así que es misión de este juzgado fijar en cada caso concreto el nivel o calidad con que el servicio ha de ser prestado en nuestro*

*entorno socio-económico. 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.*

*Ha insistido también la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en que 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 ello no significa que la responsabilidad patrimonial convierta a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos sociales. 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 )”.*

En el caso que nos ocupa, el desperfecto era de muy escasa entidad, apreciándose en las fotos aportadas por la reclamante una muy ligera hendidura o bache de unos 20 cm de diámetro y, aparentemente, de no más de 2 cm de profundidad. Además, no se situaba en la acera sino en la calzada, cuyo uso está destinado a los vehículos y donde no es exigible la misma uniformidad que en las zonas destinadas a los peatones, y requiere de estos una mayor atención en su acceso. Ello nos lleva a concluir que estaríamos ante un mero accidente cotidiano causante con frecuencia de esguinces de tobillo como el sufrido por la reclamante, fruto por un traspie o tropiezo en el caminar o al descender de un escalón o acera, pero que no resulta atribuible como daño antijurídico a la administración titular de la vía por el mero hecho de que existan pequeñas irregularidades en la misma.

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

### **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no constar acreditada la relación de causalidad necesaria ni concurrir la antijuridicidad de los daños reclamados.

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 7 de marzo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 125/24

Sra. Alcaldesa de Torrelodones

Pza. de la Constitución, 1 – 28250 Torrelodones