

Dictamen nº: **338/22**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **31.05.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 31 de mayo de 2022, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, 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 como consecuencia de la caída ocurrida en la Plaza de España esquina con la calle Gran Vía, de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por un escrito presentado el día 19 de mayo de 2018 en una oficina de Correos dirigido al Ayuntamiento de Madrid, la interesada antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 20 de mayo de 2017, a las 17:20 horas, en la en la Plaza de España esquina con la calle Gran Vía (folios 1 a 4 del expediente administrativo). Explica que se dirigía a un conocido musical en la calle Gran Vía en compañía de tres personas que identifica porque habían aparcado un vehículo en el parking de la Plaza de España. Dice que al ir a cruzar por el paso de peatones, al iniciar la marcha metió el pie en el pavimento irregular en el asfalto, torciéndose el tobillo y cayendo al suelo, golpeándose la tibia con el bordillo lo que le provocó,

en un primer momento, un fuerte e intenso dolor en el pie y en la pierna, aunque continuó la marcha con el pie dolorido.

Según el escrito de reclamación, horas después de la caída se acercó a los servicios del SAMUR estacionados en la Puerta del Sol, quienes le indicaron que acudiera al hospital, pues podía tener un traumatismo al observar la inflamación de la tibia. No obstante, refiere que, al residir fuera de la Comunidad de Madrid, prefirió regresar a su localidad, un pueblo de Toledo, esperando que por la noche se pasara el dolor de la caída. Al día siguiente fue atendida en el Servicio de Urgencias del Complejo Hospitalario de Toledo, donde fue diagnosticada de esguince moderado de tobillo derecho, indicándose tratamiento con férula posterior en el miembro inferior derecho durante 2 semanas, deambular con muletas sin apoyar, frío local y pierna en alto. Expone que, como consecuencia de la lesión, fue dada de baja médica al estar impedida para su trabajo habitual desde el día 22 de mayo de 2017 hasta el 15 de enero de 2018, lo que supone un total de 239 días impeditivos, habiendo precisado también tratamiento rehabilitador y quedándole secuelas.

Considera que existe responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid como consecuencia de la falta de cuidado y conservación de la zona de paso de gran afluencia de peatones, sin haber procedido a señalar el peligro para evitar los daños.

La interesada no cuantifica el importe de la indemnización solicitada, al considerar no sanadas totalmente las lesiones sufridas, sin perjuicio de que, como mínimo, la cantidad asciende a 15.535 € por los 239 días impeditivos, además de 295 €, por el importe de diversas facturas que presenta por diversos conceptos en gastos médicos.

Aporta con su escrito copias de los partes de baja y alta laboral, informes médicos, resultados de pruebas diagnósticas, analíticas,

facturas, copia de la entrada para un musical el día 20 de mayo a las 18 horas y unas fotografías (folios 5 a 44).

**SEGUNDO.-** Con fecha 30 de agosto de 2018 el Ayuntamiento de Madrid acordó el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial y requirió a la interesada para que aportara, en relación con los daños personales, informe de alta médica e informe de alta de rehabilitación, así como, en su caso, informe del facultativo que prescribió el tratamiento rehabilitador; declaración suscrita por la afectada de no haber sido indemnizada por estos mismos hechos; cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse y, finalmente, indicación acerca de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas. Además, en relación con la posibilidad de existencia de testigos, se le requería para que aportara declaración escrita bajo juramento o promesa de estos.

Con fecha 28 de septiembre de 2018 la reclamante presenta escrito dando cumplimiento al anterior requerimiento. Refiere la dificultad para obtener algunos de los informes solicitados, así como la declaración escrita de los testigos *“por disponibilidad y tiempo”*, solicitando la citación de los testigos para su comparecencia personal. Pide también la ampliación del plazo para la presentación de los informes médicos o, en su caso, la declaración jurada de los testigos.

Solicitado por la instructora del procedimiento informe a la Subdirección General SAMUR-Protección Civil sobre el siniestro, con fecha 4 de enero de 2019 dicha subdirección informa que *“una vez revisados los archivos de esta Subdirección General no se han encontrado ninguna intervención con la dirección y fecha, facilitados por ustedes en la petición”*.

El día 22 de enero de 2019 emite informe el jefe de la UID Centro Norte que indica que, consultados los archivos obrantes en la unidad, el

día 20 de mayo de 2017, *“no se han encontrado registrados antecedentes relativos a dicho asunto”*.

A solicitud de la instructora del procedimiento, ha emitido informe el jefe de Sección de Conservación del Departamento de Vías Públicas de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas, de fecha 12 de julio de 2019, que, en relación con el desperfecto declara que la conservación del pavimento estaba incluida en el contrato de Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid, lote 1; que, de acuerdo con el informe de la empresa adjudicataria, no se detecta la incidencia que coincida con el desperfecto del pavimento que motiva la reclamación; que al tratarse de una incidencia clasificada como del tipo A1 es obligación del adjudicatario actuar de oficio, sin necesidad de requerimiento del ayuntamiento y considera, finalmente, que el lugar donde se encontraba el desperfecto es en una calzada en un paso de peatones y, por tanto, es adecuado para la circulación de estos. Describe el desperfecto como *“un hundimiento de la rigola de granito junto al bordillo en un paso de peatones”*.

El anterior informe se acompaña con el emitido por la empresa adjudicataria del contrato que, además de la descripción del desperfecto, indica que el desperfecto fue corregido por las obras de remodelación de la Gran Vía, por una empresa ajena DRAGADOS, S.A., adjuntando fotografías del desperfecto.

El día 6 de noviembre de 2019 se requiere a la reclamante para identifique a los testigos con sus nombres, apellidos y domicilios para ser citados, lo que cumplimenta el día 11 de diciembre de 2019 proponiendo la declaración de dos testigos.

Con fecha 20 de febrero de 2020 se practicó la prueba testifical propuesta por la interesada.

La primera de los testigos, amiga de la reclamante, reconoce no recordar la fecha pero sí el lugar del accidente. Responde que iba con un grupo de amigos, entre los que estaba la reclamante, a ver un musical; que la testigo se encontraba al lado de la reclamante; que se pararon en el paso de peatones porque el semáforo estaba en rojo para los peatones y, al ponerse en verde, empezaron a cruzar, junto a mucha gente y, justo cuando iban a llegar a la acera de enfrente, se cayó y *“sin darse cuenta de lo que había pasado, en seguida la recogieron del suelo”*. La testigo reconoce que una señora les recomendó que llamaran a la Policía y al SAMUR pero que *“ellos no creyeron oportuno que por una caída había que llamar a alguien”*. En relación con el desperfecto, dice que al lado del bordillo había un desnivel en el que había falta de asfalto. Indica que no lo vieron antes del accidente porque *“eran muchos cruzando y no se veía ni a dos pasos”*. Lo describe como un agujero en el que faltaba asfalto con una profundidad de unos 3 o 4 centímetros y de unos 60 cm. de diámetro aproximadamente, era un desnivel.

El día 26 de mayo de 2020 la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid remite correo electrónico con la valoración de los daños sufridos por 4.183,52 € cantidad resultante de la suma de 3.388,45 € por 65 días de perjuicio moderado y 795,07 € por 1 punto de perjuicio funcional.

Notificado el trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, con fecha 28 de septiembre de 2020 presenta escrito la compañía aseguradora de la empresa adjudicataria del contrato alega la caducidad del expediente; la falta de cobertura del siniestro, por carecer de cobertura temporal y la existencia de una franquicia de 1.500 €. Acompaña su escrito con escritura de poder para pleitos y copia de la póliza de responsabilidad civil.

Con fecha 28 de septiembre de 2020, la empresa contratista presenta escrito en el que alega la caducidad del procedimiento; la falta

de prueba del nexo causal entre los hechos alegados y la producción del daño, la falta de conformidad con la valoración de la indemnización solicitada y, finalmente, el cumplimiento diligente de sus obligaciones contractuales.

El día 18 de marzo de 2021 se practica la declaración testifical del segundo de los testigos propuestos por la interesada que también reconoce ser amigo de la reclamante; que fue testigo directo de los hechos; que *“cruzaron el paso de cebra”* y al llegar al final de dicho paso se cayó porque había un agujero entre el bordillo y la calzada. Reconoce que no llamaron al SAMUR ni a ningún servicio sanitario porque entendían que no era de tanta gravedad y que tras la caída y ponerle hielo, la reclamante y el resto de sus acompañantes se fueron al musical. El testigo dice que en el momento de cruzar no pudo ver el desperfecto porque había mucha gente alrededor y que tras la caída se percataron que había un agujero en el lugar indicado. El testigo precisa que era totalmente de día y que había suficiente luz.

Notificado nuevo trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, el día 12 de mayo de 2021 presenta escrito de alegaciones la empresa adjudicataria del contrato de gestión integral de las vías públicas en la zona, que se remite a su anterior escrito de alegaciones.

La reclamante no ha formulado alegaciones.

El día 8 de abril de 2022 se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar que no está acreditada la existencia de una relación causal entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

**TERCERO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Administración Local y Digitalización, remite solicitud de dictamen

preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 29 de abril de 2022.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit 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 31 de mayo de 2022.

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 Madrid, 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).

El presente dictamen se emite dentro del plazo previsto en el artículo 23.1 del 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 Madrid 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 20 de mayo de 2017, por lo que la reclamación presentada el día 19 de mayo de 2018 está formulada en plazo, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe del Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid, de la Policía Municipal y del

SAMUR-Protección Civil y se ha practicado la prueba testifical propuesta por la interesada.

Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, habiendo formulado alegaciones tanto la empresa contratista, como su compañía aseguradora. 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.

**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. Regulación que, en términos generales, coincide con la contenida en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC.

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”*.

Del expediente administrativo resulta acreditado que la reclamante, de 38 años en la fecha en que ocurrieron los hechos, fue atendida por en el Servicio de Urgencias del Complejo Hospitalario de Toledo el día 21 de mayo de 2017 y diagnosticada de esguince moderado en el tobillo derecho. Probada la realidad del daño, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Esta Comisión viene destacando que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, ha de probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, lo que supone que le corresponde probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la vía pública.

En el presente caso, la reclamante invoca como causa de la caída el mal estado de la calzada en la que existía una capa de rodadura de asfalto defectuosa y aporta para acreditar esta circunstancia unos informes médicos, unas fotografías del desperfecto en el pavimento y la declaración de dos testigos. En el curso del procedimiento se ha recabado el informe de la Policía Municipal, del SAMUR-Protección Civil y del departamento del ayuntamiento con competencias en materia de vías públicas.

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 al reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta.

Tampoco las fotografías aportadas 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 la existencia de un desperfecto en el pavimento, no prueban que la caída esté motivada por dicho defecto en la calzada y la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

Por otro lado, las fotografías aportadas por la reclamante no parecen coincidir con la identificada por uno de los testigos como lugar de la caída. En este sentido, el desperfecto que muestra la reclamante está fuera del paso de peatones y no dentro del paso de peatones como identifica la testigo.

En cuanto a la prueba testifical practicada, los dos testigos declaran que no vieron el desperfecto, porque cruzaba mucha gente en ese momento. En este sentido, la primera testigo reconoce que la reclamante se cayó y *“sin darse cuenta de lo que había pasado, en seguida la recogieron del suelo”*.

Por otro lado, la descripción del desperfecto que realizan agujero de 3 o 4 centímetros de profundidad con unos 60 centímetros de diámetro, no parece corresponderse con la fotografía aportada por la reclamante y que describe el informe del Departamento de Conservación de Vías Pública como hundimiento de la rigola de granito y en la que no aparece ningún agujero en el asfalto.

Además, no resulta del expediente que la reclamante fuera atendida en el lugar de la caída por el SAMUR o por la Policía Municipal sino que, como la propia reclamante y los testigos reconocen, continuaron su camino para asistir al musical y no fue hasta el día siguiente cuando fue atendida en Urgencias.

Por tanto, debemos concluir que 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.

Por otro lado, no puede tenerse por probado que el defecto fuera de tal entidad que rebasara los estándares de seguridad exigibles. En esta línea, para que el daño resulte imputable a la Administración competente será necesario que ésta haya 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 podrá considerarse que el daño es antijurídico y el particular no tendría el deber de soportarlo, conforme establece el artículo 32.1 LRJSP.

En dicho sentido, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora (v.gr. Dictamen 32/19, de 31 de enero), haciéndonos eco de la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración de los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado.

De esta forma, se trata de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además, relevante. En otro caso, no existiría título de imputación del daño a la Administración por cuanto no puede calificarse el daño como antijurídico.

En diversos dictámenes, como el 475/16, de 20 de octubre, el 354/17, de 7 de septiembre y el 130/19, de 4 de abril, hemos aludido a la diferencia entre el deber de cuidado relativo al lugar destinado al tránsito de peatones y el que va referido a la calzada, haciendo nuestra

la doctrina del citado Consejo Consultivo que se contiene, entre otros, en los dictámenes 618/12, de 14 de noviembre y 203/14, de 14 de mayo. En este último se argumentó que *“es de todo punto lógico que los estándares de seguridad sean distintos para las aceras que para las calzadas. Ante la reclamación de un peatón, no carece de relevancia el estado de aceras y calzadas, puesto que es exigible que las primeras se encuentren en mejor estado que las segundas. En estos casos es deber de los peatones extremar las precauciones para evitar posibles caídas, ya que el firme de la calzada puede presentar irregularidades mayores y más frecuentes que las que serían razonablemente admisibles en una acera”*.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo Contencioso Administrativo) de 23 de mayo de 2014 que indica: *“(…) Ciertamente, como indica el recurrente, el hecho de que el destino natural de la calzada sea el de circulación de vehículos no impide que puedan andar por ella peatones. Ahora bien, en tal supuesto, deben adaptar su paso y atención a la especialidad que supone andar por donde circulan los vehículos, de modo que eviten las normales imperfecciones y desgastes que el uso por circulación rodada acaba provocando de modo natural en las vías por donde deben circular”*.

Doctrina que resulta de aplicación al presente caso, al no haberse acreditado que el desperfecto en la calzada sobrepasara los estándares normales de conservación.

En conclusión, el presente accidente no puede considerarse sino un despiste de la reclamante y sus consecuencias lesivas no pueden imputarse al Ayuntamiento de Madrid.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad ni concurrir 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 31 de mayo de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 338/22

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid