

Dictamen nº: **139/23**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **16.03.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 16 de marzo de 2023, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. ...., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída sufrida en la Avenida de Manóteras, a la altura del nº 42, y que atribuye al mal estado de la acera.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 6 de junio de 2018, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída sufrida el día 14 de febrero de ese mismo año, a la altura del número 42 de la Avenida de Manóteras, por la falta de varios adoquines.

La reclamante refiere que se encontraban volviendo del cine sobre las 20 horas del día indicado, cuando tropezó por la falta de

adoquines en el suelo cayendo y golpeándose la cara al llevar las manos en los bolsillos por el frío. Según precisa, el lugar coincide con la salida de un garaje y existe poca iluminación.

Continúa su relato la reclamante diciendo que, estando próximo el Centro de Salud “Virgen del Cortijo” acudió allí, realizándosele una primera cura y luego se trasladó a un centro privado, donde le hicieron radiografías de la nariz que evidenciaron una fisura y le derivaron al otorrino.

La reclamante cuantifica los daños sufridos en 17.551 euros.

A la reclamación se acompaña: material fotográfico del lugar donde se encuentran los desperfectos y de la propia reclamante mostrando las lesiones en su nariz, informes médicos del Servicio de Urgencias de un centro privado, donde se hace constar que la persona asistida muestra contusiones en cara y rodilla, apreciándose en radiografías pequeña fractura de huesos de nariz sin desplazamiento, y parte de baja por incapacidad laboral fechada el 18 de febrero de 2018. También se aporta declaración de una persona, identificada con documento de identidad y domicilio, que dice haber acompañada a la reclamante y a su esposo al centro de salud estando aquella sangrando por un golpe en la nariz y visiblemente dolorida.

Al margen de la documental aportada, en la reclamación se solicita la práctica de la testifical de su marido.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y se requirió a la reclamante para que aportara: poder notarial, en caso de obrar a través de representante; una descripción de los daños; informe de alta médica;

informe de alta de rehabilitación; estimación de la cuantía en la que valora el daño; declaración en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizado por compañía o mutualidad de seguros por estos mismos hechos; justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente; cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse y, finalmente, indicación de que por estos mismos hechos no se siguen otras reclamaciones.

La reclamante presentó escrito en el que dio cumplimiento al mismo y además de la documental previamente aportada, acompaña nuevos informes médicos sobre el tratamiento farmacológico prescrito en un centro privado, historia clínica de Atención Primaria donde se recoge asistencia de fecha 14 de febrero 2018 por lesiones en tabique nasal por caída en la calle, y parte de alta fechado el 26 de febrero de 2018.

El órgano instructor solicita informes a la Policía Municipal, SAMUR y a la Dirección General del Espacio Público Obras e Infraestructuras y al departamento responsable del alumbrado público.

Los dos primeros contestaron indicando que no existía constancia de actuación alguna. Por su parte la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras emitió informe el 22 de abril de 2019, en el que se señala la inexistencia de incidencia alguna previa que coincida con el desperfecto sobre el que versa la reclamación, indicando la empresa adjudicataria de conservación del viario. Respecto al alumbrado público, se informa la inexistencia de incidencias en el día y lugar que acaeció la caída.

Por su parte, la aseguradora ZURICH manifiesta que en base a la documentación que figura en el expediente y de conformidad con el

baremo de fecha de ocurrencia de los hechos, la valoración del daño ascendería a 2.070,66 euros, según el siguiente desglose:

- 22 días de perjuicio básico: 672,32 euros.
- 12 días de perjuicio moderado: 635,52 euros.
- Indemnización por perjuicio estético: 762,82 euros.

El 4 de mayo de 2022 se practica la prueba testifical del marido de la reclamante, declarando que volvían del cine cuando su mujer tropezó cayendo hacia adelante y al no poder colocar las manos por llevarlas en los bolsillos se dio un golpe horroroso contra el suelo. Una vez socorrió a su esposa, comprobó que faltaban varias baldosas en el suelo, siendo un desperfecto muy visible pero que no había suficiente luminosidad porque no es una zona muy iluminada. Añade que una vecina les ayudó cuando su esposa estaba en el suelo con sangre.

Se concedió trámite de audiencia a la reclamante, a la mercantil DRAGADOS S.A., como adjudicataria del contrato y a su compañía aseguradora. El representante de la aseguradora de la adjudicataria presenta por registro escrito de alegaciones, invocando la caducidad del procedimiento, señalando la existencia de una franquicia en la póliza de seguro voluntario e interesando la desestimación de la reclamación. La empresa responsable del mantenimiento del viario público también solicita la desestimación de la reclamación.

No consta la presentación de alegaciones por la reclamante.

Finalmente, el 10 de febrero de 2023, habiendo transcurrido más de cuatro años desde la presentación de la reclamación, se redacta por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por falta de acreditación de la relación de causalidad y antijuridicidad del daño.

**TERCERO.-** El día 27 de febrero de 2023 de septiembre de 2021 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 94/23 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 día 16 de marzo de 2023.

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 quince mil 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 libro preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial en tanto sería la persona perjudicada por el funcionamiento de los servicios municipales.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto 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 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 día 14 de febrero de 2018, por lo que la reclamación, presentada el 6 de junio del mismo año, ha sido formulada en plazo, con independencia de la fecha de curación o de determinación de las secuelas.

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 el informe preceptivo previsto en

el artículo 81 LPAC al Departamento de Vías Públicas de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras, del Ayuntamiento de Madrid.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia a la reclamante y al resto de los interesados en el procedimiento, que han formulado alegaciones en el sentido ya expuesto. 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.

Se observa, no obstante, el dilatado periodo de tiempo transcurrido, más de cuatro años, desde la presentación de la reclamación, muy 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 informar 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 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 que la reclamante sufrió el día 14 de febrero de 2018 un accidente que le produjo lesiones en la nariz que requirieron de asistencia médica en el centro de salud situado frente al lugar donde se dice acaecida la caída y, posteriormente, en un centro sanitario privado.

La realidad de esos daños queda suficientemente probada con los informes médicos aportados. No obstante, en relación con los informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, no son válidos para esclarecer el modo en que esta se produjo, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

A fin de tener por acreditada el nexo causal, la reclamante aporta numerosas fotografías que muestra la falta de baldosas en una zona confluente con una tapa de suministro y un acceso a un garaje. Este material fotográfico son una prueba clara de la entidad de las deficiencias en el mantenimiento del viario público pero no 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 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).

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”*.

Ante reclamaciones por caídas en la vía pública, generalmente la única prueba directa es la testifical de las personas que presenciaron los hechos por los que se reclama, lo que hace que esta prueba tenga especial relevancia sin perjuicio de su valoración conjunta de todo el material probatorio, de acuerdo con la sana crítica.

En el expediente que analizamos, se aporta declaración escrita de una persona que, si bien no presenció la caída, dice que asistió a la reclamante en el lugar donde se produjo, al encontrarse sangrando y dolorida, acompañando a ella y a su marido al centro de salud situado enfrente.

Además de esa declaración escrita, que tendría el carácter de prueba documental y cuyo testimonio directo el instructor no ha considerado necesario recabar, se ha practicado prueba testifical del marido de la reclamante, quien manifiesta que su esposa tropezó con lo que resultó ser el desperfecto visualizado en las fotos, y se golpeó de frente con el suelo al llevar las manos en los bolsillos por el frío.

Ciertamente, la única prueba directa del modo en que se produjo la caída es esa testifical que, al ser del conyuge de la accidentada, debe valorarse con la lógica cautela, lo que no implica que deba excluirse de manera absoluta, debiendo ponderarse conjuntamente de manera ponderada con la totalidad de las pruebas.

En efecto, en el presente caso, junto al relato del testigo directo, del conjunto de las restantes pruebas puede deducirse de manera indubitada que, sobre las 20 horas del 14 de febrero de 2018, la reclamante sufrió un accidente en el lugar donde había un desperfecto en el solado, que le produjo lesiones claramente compatibles con una caída y sin que pueda apreciarse o presumirse otra causa que el tropiezo por el imprevisible desnivel existente en la acera, lo que nos permite concluir la existencia de un claro nexo causal entre la deficiencia existente en la acera y esas lesiones sufridas por la reclamante.

En efecto, como señala la reciente Sentencia de 18 de noviembre de 2022 (recurso 378/22) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en orden a tener por debidamente acreditada la causa concreta de la caída y, en consecuencia, el nexo de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento de los servicios públicos, no pueden exigirse unos condicionamientos en la prueba que, de hecho, *“vendrían a imposibilitar de todo punto la acreditación de dicho presupuesto esencial, pues en la generalidad de los supuestos de caídas como la aquí descrita por el recurrente los testigos presenciales, de existir, no observan directamente el hecho determinante (esto es, si el peatón introduce o no el pie en un determinado hueco o tropieza con alguna baldosa o anomalía en la acera) sino el de haberse producido una caída en un concreto lugar y el estado del acerado o del pavimento en el mismo, de forma y manera que cobra especial relevancia la prueba indiciaria, igualmente idónea en orden a la cumplida*

*acreditación del hecho causante o determinante de las lesiones y la siempre exigible relación de causalidad, por lo que una ponderación conjunta de tal clase de testimonios y restantes pruebas practicadas, junto con los datos obrantes en el expediente (tales como la coherencia de las manifestaciones del perjudicado en el expediente en cuanto a la forma concreta de causación de las lesiones y el mantenimiento de la versión de los hechos desde los momentos iniciales en que intervienen los servicios médicos hasta que se formaliza la reclamación administrativa y en el ulterior proceso judicial) puede llevar a formar la convicción judicial en cuanto a la mecánica del siniestro”.*

Como señala esa sentencia, la carga de probar la relación de causalidad no se puede convertir en una *probatio diabólica*, a cargo del reclamante, de los hechos constitutivos de su pretensión resarcitoria.

Considerado suficientemente verosímil y lógico el relato de la reclamante y del testigo sobre la causa de las lesiones que sufrió aquella, 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 trasitabilidad, no es exigible una absoluta uniformidad, requiriéndose también a los viadantes 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 el presente caso, se aprecia que el desperfecto del lugar donde la reclamante y su esposo dicen que se produjo la caída, y donde fue asistida por otra persona, esta constituido por una ausencia de varios baldosas, siendo visible y claramente apreciable según se constata en las fotografías. La visibilidad de las deficiencias en el enlosado serían, en consecuencia, fácilmente evitables a la luz del día, lo que podría llevar a apreciar la culpa de la propia reclamante, bien de manera exclusiva o concurrente con el servicio municipal. Sin embargo, la caída se produjo en horario sin luz solar, pudiéndose comprobar en las fotografías aportadas por la reclamante y la incluida por el Ayuntamiento junto a la testifical, así como en una aplicación informática de localización, que el lugar donde se produjo la caída carece de cualquier farola cercana, lo que hace que el lugar donde se encuentra la deficiencia esté mal iluminado, como refiere el testigo. Esa escasa iluminación en el momento y lugar del accidente hacen que la entidad de las deficiencias en el mantenimiento de la acera por los servicios municipales pudieran razonablemente pasar desapercibidas para cualquier transeunte con un deambular ordinario, y constituían causa suficiente para provocar un tropiezo y posterior caída, como efectivamente se produjo.

**QUINTA.-** Apreciada la imputabilidad de los daños sufridos al defectuoso cumplimiento por el Ayuntamiento de Madrid de su obligación de mantener la vías públicas en condiciones adecuadas

para su utilización por los viandantes, resta por establecer el quantum indemnizatorio y, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de conformidad con el cual *“La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas”*, bien cabe cuantificar la indemnización por este concepto aplicando por analogía la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, para la valoración de los daños y perjuicios causados en accidentes de circulación, al constituir un sistema objetivo de resarcimiento de los daños corporales y, consecuentemente, por la seguridad y objetividad jurídica que dicho sistema de valoración implica.

Así lo autorizan, por lo demás, las sentencias del Tribunal Supremo de 28 septiembre 2020 (rec. 123/2020) y 28 enero 2021 (rec. 5467/2019) y las que en ellas se citan, entre otras muchas que, destacando el carácter no vinculante que en este ámbito tienen las normas sobre valoración de daños corporales obrantes en el ámbito de circulación de vehículos de motor, admiten que tal normativa tenga valor orientativo, como punto de referencia por su objetividad y primacía de los criterios médicos.

Siguiendo el citado baremo, y atendiendo a los propios informes aportados por la reclamante y sus partes de baja y alta por incapacidad temporal, la compañía aseguradora del Ayuntamiento ha

cuantificado de manera precisa los daños en 2.070,66 euros, conforme al siguiente desglose:

- 22 días de perjuicio básico: 672,32 euros.
- 12 días de perjuicio moderado: 635,52 euros.
- Indemnización por perjuicio estético: 762,82 euros.

Por el contrario, la reclamante no ha aportado ninguna valoración del daño ni precisa la razón de su pretensión indemnizatoria superior.

En consecuencia, cabe reconocer a la reclamante la cantidad de 2.070,66 euros, que deberá actualizarse de acuerdo con la previsión legal expuesta.

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

### **CONCLUSIÓN**

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial reconociendo una indemnización de 2.070,66 euros, que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento.

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 16 de marzo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 139/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 - 28014 Madrid