

Dictamen n.º: **698/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **07.11.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 7 de noviembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid 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., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída sufrida en la calle Valdetorres del Jarama, de Madrid, que imputa a la existencia de una baldosa en mal estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 1. El 14 de septiembre de 2022, la interesada antes citada presenta un escrito en el Ayuntamiento de Madrid, solicitando el inicio de un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del accidente sufrido el 9 de agosto de 2022 en la calle Valdetorres del Jarama, de Madrid, a la altura del nº13.

Según refiere en su escrito, el accidente sobrevino al pisar un adoquín en “*mal estado suelto*” lo que provocó la caída, con la

consiguiente rotura del codo izquierdo, estando pendiente de ser intervenida quirúrgicamente en el momento de la reclamación.

La interesada reclama una indemnización de 20.000 euros por los daños físicos y laborales que dice sufridos. Menciona la existencia de una testigo de los hechos que identifica con su nombre y apellido.

El escrito de reclamación se acompaña con fotografías del supuesto desperfecto causante de la caída; documentación médica relativa a la reclamante y el informe de intervención del SAMUR.

2. Según la documentación médica aportada, la reclamante, de 58 años de edad en el momento de los hechos, fue atendida por el SAMUR el 9 de agosto de 2022, a las 11:55 horas, en la calle Valdetorres del Jarama, de Madrid, a la altura del número 13 y trasladada al Hospital Universitario Ramón y Cajal, donde fue vista, ese mismo día, por caída casual en la vía pública y traumatismo en codo izquierdo y ambas rodillas. Tras las pruebas diagnósticas oportunas, se alcanzó el diagnóstico de fractura de cabeza radial Masson II. Se pautó brazo en cabestrillo y tratamiento analgésico.

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).

Mediante oficio de 18 de octubre de 2022, se requirió a la interesada para que presentara determinada documentación consistente en: descripción detallada de los hechos; descripción de los daños; informes de alta médica y de alta de rehabilitación; estimación de la cuantía en la que valoraba la indemnización; declaración de no haber sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación e indicación de si seguían otras reclamaciones por los hechos;

aportación de los medios de prueba que tuviera por conveniente y la declaración de posibles testigos de los hechos.

La reclamante contestó al requerimiento el día 3 de noviembre de 2022, reiterando los datos ofrecidos en la reclamación inicial. Con el escrito, la reclamante aporta la declaración de un testigo de los hechos, que manifiesta que acompañaba a la reclamante el día de los hechos, que la vio tropezarse con una baldosa suelta y caer estrepitosamente al suelo. Además, adjunta un nuevo informe médico relativo a una revisión de 10 de octubre de 2022 en el Hospital Universitario Ramón y Cajal, en el que consta: movilidad casi completa (faltan últimos grados de extensión) y que se autoriza a comenzar con actividad de carga y resistencia progresiva según tolerancia. Asimismo, aporta los partes de baja por incapacidad temporal.

Se ha incorporado al procedimiento el informe del jefe de la Unidad Integral del Distrito de Hortaleza en el que se manifiesta no tener constancia en sus archivos de los hechos objeto de reclamación.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 81 de la LPAC, se ha incorporado al expediente el informe emitido por la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas, que declara que la conservación del pavimento que motiva la reclamación está incluida dentro del contrato de servicios de conservación del pavimento de las vías públicas del Ayuntamiento de Madrid, Lote 6; que la incidencia se encuadra dentro de las labores propias de la Prestación CP1 Atención y resolución de incidencias de carácter urgente y emergencias y está clasificada como tipo A1, siendo obligación del adjudicatario actuar de oficio, sin necesidad de requerimiento por parte del ayuntamiento; que no se detecta ninguna incidencia que coincida con el desperfecto en el pavimento que motiva la reclamación

por no haber sido detectada o denunciada por cualquiera de los medios habilitados a tal fin; que el aviso para la reparación de la incidencia no estaba creado; que el lugar donde se encontraba el desperfecto es una acera y, por tanto, es adecuado para la circulación de los peatones y que podría considerarse imputable a la empresa adjudicataria que es Dragados, S.A.

La compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid emitió el 9 de diciembre de 2022 el informe de valoración de los daños sufridos por la reclamante en un importe de 5.361,76 euros, resultante de 94 días de perjuicio personal moderado.

Se ha incorporado al procedimiento la declaración en comparecencia personal de la testigo mencionada por la interesada. En síntesis, la testigo indicó que acompañaba a la interesada en el momento del accidente y que ella llevaba a su nieto en un carrito; que caminaban por la calle Valdetorres del Jarama sobre las 11.30 horas y que *“la reclamante iba a su derecha, y la testigo de pronto vio que se le metió el pie y la vio volar”*; que luego, tras preguntarle lo que le pasaba, la reclamante le señaló un lugar y la testigo fue a ver y vio una baldosa que aparentemente estaba bien pero que se movía, *“seguramente en dicha baldosa fue donde introdujo el pie”*; que el carrito de paseo no le impidió la visión y que el desperfecto no era visible, porque aparentemente todo estaba nivelado, pero si metías el pie la baldosa se movía.

Mediante oficio de 25 de junio de 2024, se confiere audiencia en el procedimiento a la reclamante; a la empresa Dragados S.A y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid.

Con fecha 5 de agosto de 2024 se notificó a la reclamante el trámite de audiencia en comparecencia personal y se le hizo entrega de documentación del expediente. No consta que la reclamante formulara alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Finalmente, con fecha 1 de octubre de 2024, se dicta propuesta de resolución por la que se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, por no entenderse suficientemente acreditada la existencia de una relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales afectados.

TERCERO.- El día 14 de octubre 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.

A dicho expediente se le asignó el número 693/24, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, 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 7 de noviembre de 2024.

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 Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de

Madrid (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

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 alega, producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

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 de la LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que el accidente tuvo lugar el día 9 de agosto de 2022, por

lo que la reclamación presentada el mes siguiente, concretamente, el día 14 de septiembre de 2022, ha sido indudablemente formulada en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de estabilización de las secuelas.

En cuanto al procedimiento seguido, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC al Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid, y también han emitido informe la Policía Municipal, para señalar su falta de intervención en los hechos objeto de reclamación. Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes, se ha dado audiencia a la reclamante y a los demás interesados en el procedimiento. Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente 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 recoge en el art. 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la LRJSP en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una

indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

La existencia de un daño puede tenerse por acreditada, toda vez que en los informes médicos se consigna que la reclamante sufrió una fractura de cabeza radial Masson II, por lo que se pautó tratamiento conservador y le obligó a permanecer de baja laboral. Sin embargo, no se ha acreditado que la interesada se encontrase pendiente de cirugía como ha sostenido en el procedimiento o que la intervención quirúrgica se haya realizado.

En cuanto a la relación de causalidad, ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama, sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto.

Así pues, corresponde a la reclamante probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva del mal estado de la vía pública. Acreditado este extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración, que debe probar las posibles causas de exoneración, como pudieran ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

En este sentido, la reclamante reprocha que la caída fue debida al mal estado de la acera, al existir una baldosa en mal estado, suelta, que provocó el tropiezo, cayendo al suelo, con los consiguientes daños, anteriormente expuestos.

En prueba de sus afirmaciones aporta diversa documentación médica, el informe de los servicios de emergencias, así como diversas fotografías del supuesto lugar del accidente. Además, se ha practicado la prueba testifical de la persona que dice acompañaba a la interesada en el momento de los hechos.

Pues bien, cabe recordar que esta Comisión viene destacando que los informes médicos y de los servicios de emergencias no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron a la reclamante el día del accidente no presenciaron este, limitándose a recoger en el informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta, tal y como recuerdan las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014) y 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016). Idéntica argumentación merece el informe médico pericial de valoración del daño, que solo sirve para acreditar la realidad de los daños y sus secuelas, pero no para probar la relación de causalidad entre estos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Asimismo, tampoco las fotografías aportadas del supuesto lugar de los hechos sirven para acreditar el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías no prueban que el accidente estuviera motivado por la existencia de desperfectos u obstáculos en la calzada ni la mecánica del accidente (v.gr. dictámenes 116/18, de 8 de marzo;

221/18, de 17 de mayo; 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio, entre otros muchos).

En este caso, como hemos dicho, se ha practicado la prueba testifical propuesta por la reclamante que, como se argumentará seguidamente, permite tener por acreditadas las circunstancias que motivaron la caída, tratándose de una prueba indiciaria suficiente y válida, que respalda la versión de la reclamante y que nos lleva a establecer la relación de causalidad entre el desperfecto de la acera y el evento lesivo: la caída, en ausencia de otras que se le opongan.

En efecto, la testigo propuesta declaró haber presenciado el accidente, porque acompañaba a la reclamante y caminaba a su lado, señalando que *“la testigo de pronto vio que se le metió el pie y la vio volar”*; así como que, tras el accidente, comprobó por indicación de la reclamante, una baldosa que aparentemente estaba bien pero que se movía, *“seguramente en dicha baldosa fue donde introdujo el pie”*.

Por tanto, a la vista de las manifestaciones de la testigo y considerando las efectivas posibilidades de prueba sobre lo sucedido, en los términos de la secuencia de los hechos que se relatan, de conformidad con el artículo 376 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, esta Comisión tiene por acreditados los hechos en la forma expuesta por la reclamante y avalada por su testigo.

Sobre la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas y accidentes, se ha pronunciado reiteradamente esta Comisión Jurídica Asesora, destacándose su valor, máxime cuando en muchas ocasiones es el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica de la caída. Así, hemos citado, *a sensu contrario*, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017), donde señaló que *“(...) no existe prueba fehaciente de la*

mecánica de la misma, es decir cómo fue, por cuanto no existen testigos oculares, ni tampoco ninguna otra prueba que acredite que la caída se produjo como dice la actora”.

QUINTA.- Admitida la relación causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público, se debe determinar si las circunstancias alegadas suponen la antijuridicidad del daño causado. Ha de tenerse en cuenta, por tanto, si la existencia de una baldosa que aparentemente se encuentra bien pero que al pisarla se mueve, puede ser considerada con suficiente entidad como para ser inevitablemente el factor productor del accidente.

A la hora de determinar la antijuridicidad del servicio público por efecto de un elemento en la vía pública y la diligencia que cabe esperar de los usuarios, se atiende a la previsibilidad del elemento colocado en la vía pública. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) de 18 de octubre de 2017 (rec. núm. 434/17) señala que *“cuando el golpe se produce (...) con elementos impropios, o con parte de ese mobiliario urbano incorrectamente colocado, de manera que la existencia del mismo no es previsible ni esperable, cuñas de madera para el acceso de vehículos a garajes en lugar de vados, losetas levantadas, alcantarillas destapadas, mobiliario urbano arrancado y desplazado de su lugar, se genera un riesgo para los viandantes no previsible ni justificado, y con el que por tanto estos no tienen por qué contar”.*

En igual línea, la Sentencia de 4 de noviembre de 2022 del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (rec. apelación 175/22) al disponer que *“sin embargo, como decíamos, en el presente caso, no se trata de un mero solape, sino, como se deriva del escrito de demanda, de la previa reclamación, y así acoge la Sentencia de instancia, de una baldosa que al pisarla genera un movimiento de balanceo que provoca el hundimiento y el desnivel con la baldosa*

contigua. Por ende, la altura de ese solape pasa a un segundo plano, no convirtiéndose en elemento determinante del estándar de funcionamiento del servicio público, sino que lo que supone un riesgo que si supera ese estándar socialmente admisible es la presencia de una baldosa suelta que al soportar el peso del peatón que transita sobre ella oscila generando una especie de trampa que provoca su inestabilidad, o tropiezo como causa determinante de la caída”.

En la misma línea, la Sentencia de 25 de abril de 2024 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, cuando, tras incidir en “*la necesidad de que los peatones estén atentos a sus propios pasos, sin que sea el origen de la responsabilidad de las administraciones públicas en los casos de las caídas la falta de adaptación al estado de la vía cuando son visibles a simple vista los desperfectos siendo irregularidades o falta de nivel mínimos, pues ese no es el esquema establecido por el legislador y la interpretación que la jurisprudencia realiza del nexo de causalidad*”, añade que “*no estamos en la misma situación cuando el riesgo es oculto y sorprende al peatón que cuando está a la vista y puede sortearse con un mínimo de atención, ya que en estos casos es el usuario de la vía quien ha de asumir el resultado lesivo*”.

Así las cosas, el hecho de que en la acera por la que transitaba la reclamante, aparentemente en buen estado, según se observa en las fotografías aportadas, surgiera una baldosa que al pisarla se movía, era imprevisible y rebasaba los estándares de seguridad exigibles por lo que cabe apreciar la responsabilidad patrimonial municipal.

SEXTA.- Acreditada la antijuridicidad del daño y la relación de causalidad entre el mismo y el funcionamiento de los servicios públicos, procede pronunciarse sobre la concreta valoración de los daños solicitados según el momento en que se produjeron -el 9 de agosto de 2022-, de conformidad con el artículo 91.2 de la LPAC.

La reclamante solicita 20.000 euros, sin llevar a cabo ninguna concreción de los conceptos indemnizables ni de parámetros que permiten conocer cómo se alcanza dicha cantidad, mientras que la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, tras examinar a la reclamante, ha cifrado en 5.361,76 euros la valoración del daño, atendiendo a 94 días de perjuicio personal moderado, sin secuelas.

Así las cosas, teniendo en cuenta el informe de valoración aportado por la compañía aseguradora, considerando los informes médicos aportados por la reclamante y el examen de la propia interesada realizado por dicha aseguradora el 9 de diciembre de 2022 que acredita la inexistencia de secuelas y que no ha sido contradicho por la perjudicada, cabe reconocer la indemnización fijado en el citado informe de valoración por un importe de 5.361,76 euros, cantidad que deberá actualizarse a la fecha que ponga fin al procedimiento conforme a lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la presente reclamación de responsabilidad patrimonial y reconocer a la interesada una indemnización de 5.361,76 euros, cantidad que deberá actualizarse a la fecha que se ponga fin al procedimiento.

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 noviembre de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 698/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid