

Dictamen nº: **127/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **13.03.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 13 de marzo de 2025, 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 en la calle Torrelaguna esquina con la Avenida de Badajoz, de Madrid, que imputa al tropiezo en una zona de obras.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 1. El 28 de diciembre de 2021, la interesada antes citada, representada por un abogado, 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 día 2 de diciembre de 2020 en la calle Torrelaguna esquina con la Avenida de Badajoz, de Madrid.

El escrito de reclamación explica que mientras la interesada iba caminando por la zona indicada, en la fecha de los hechos, se encontró

con obras terminadas de demolición de vallado por expropiación ordenada por el Ayuntamiento de Madrid, al haberse invadido terreno público por el jardín de la Comunidad de Propietarios del citado inmueble de la Avenida de, nº, sin que existiera en ese momento, señalización de peligro ni vallado de la zona expropiada, quedando una zanja de aproximadamente un metro y cincuenta centímetros de altura, posteriormente rellenada para la ejecución de obras de ensanchamiento de la acera. Dicha acera, en el momento del accidente, medía poco más de un metro de anchura. Destaca que, al tropezar con restos de la obra, concretamente un bloque de piedra no señalado ni protegido, cayó dentro de la zanja, sufriendo lesiones de las cuales es atendida por el SAMUR y siendo posteriormente trasladada a un hospital.

La reclamación, presentada en un formulario, señala que la cantidad reclamada es superior a 15.000 euros; que actuaron la Policía Municipal y el SAMUR y que la interesada no ha sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación y que no se siguen otras reclamaciones por los referidos hechos.

El escrito de reclamación se acompaña con un documento de representación otorgado a favor del abogado firmante del escrito de reclamación; fotografías del supuesto lugar de los hechos; un informe de la Policía Municipal, fechado el 16 de julio de 2021, en el que se indica que consultados los archivos de la UID Ciudad Lineal, *“los agentes intervinientes recibieron un aviso a través de su emisora para colaborar con el SAMUR por una paciente que no colabora, se dirigen a la dirección arriba indicada (Avenida de nº.....) y se trata de una persona que ha caído por un desnivel entre la acera y el jardín”*; documentación médica relativa a la interesada y un informe pericial de valoración del daño, elaborado por un especialista en Traumatología y Cirugía Ortopédica que cuantifica en 29.151,20 euros, el importe de los daños sufridos en

atención a 11 puntos de secuelas; 3 días graves; 330 días de perjuicio moderado y una intervención quirúrgica.

2. Según la documentación médica aportada, la reclamante, de 51 años de edad en la fecha de los hechos, fue atendida por el SAMUR, el 2 de diciembre de 2020 en la Avenida de Badajoz, por caída, cuando estaba paseando a los perros, en una zona sin protección, no señalizada, con una altura de 1,5 metros. Se trasladó por sus propios medios a un hospital privado donde fue vista ese mismo día, por policontusión tras caída. Tras las pruebas diagnósticas oportunas, se emitió el juicio clínico de esguince de rodilla y contusiones. Se pautó tratamiento conservador y rehabilitación. En la revisión de 1 de junio de 2021, la reclamante continuaba con dolor y sensación de inestabilidad. El 7 de junio de 2021, se realiza exploración artroscópica objetivándose rotura del ligamento cruzado anterior de la rodilla derecha.

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 12 de abril de 2022, se requirió a la interesada para que presentara determinada documentación consistente en: descripción de los daños; informes de alta médica y de alta de rehabilitación; estimación de la cuantía en la que valoraba la indemnización; aportación de los medios de prueba que tuviera por conveniente; declaración de no haber sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación suscrita por la interesada y acreditación del poder de representación del firmante del escrito de reclamación.

La reclamante contestó al requerimiento el día 11 de mayo de 2022, aportando la documentación solicitada. Además, solicitó la práctica de la

prueba testifical de dos personas que identificó por su nombre, apellidos y domicilio.

El día 17 de junio de 2022, la Subdirección General del SAMUR-Protección Civil emite informe en el que señala que atendieron a la reclamante el 2 de diciembre de 2020 a las 12:09 horas tras sufrir una caída en la Avenida de Badajoz esquina con la calle Torrelaguna.

En la misma fecha, 17 de junio de 2022, emite informe el intendente jefe de la UID de Ciudad Lineal que señala que fueron avisados por la emisora central para colaborar con el SAMUR por paciente que se había caído. Personados en el lugar, no se observa la ambulancia y un vecino del inmueble sito en la Avenida de,, manifiesta que momentos antes ha actuado el SAMUR y que se ha marchado a trasladar a una persona al hospital. Según manifestó esa persona, el motivo de la actuación es que en el lugar de la asistencia se encuentra una acera colindante con un jardín y entre ambos hay un desnivel de aproximadamente un metro y medio, debido a que antes había un muro de protección, que fue derribado por orden del Ayuntamiento de Madrid. Además, según el citado vecino, el derribo se habría producido unos días antes por el personal contratado por la comunidad de propietarios del inmueble de la Avenida de,

El informe refiere que la zona se dejó señalizada con cinta plástica y se solicitó a la empresa DRAGADOS, S.A. que señalizasen la zona de forma urgente. Refiere que tras ello se trasladaron a su unidad para realizar el informe, recibiendo una llamada de un operario de la citada empresa indicando que estaban ya colocando las vallas de protección.

El 4 de junio de 2024, se practicó la prueba testifical solicitada por la reclamante, en la que estuvo presente la representante de la interesada.

El primer testigo manifestó no conocer a la interesada antes del accidente y que presencié la caída de la reclamante. Según relató, el testigo había quedado con su hermano y la interesada iba andando delante del testigo y de repente desapareció. El testigo se acercó y vio que había caído en un desnivel de 1,70 metros. El testigo también manifestó que la reclamante iba acompañada por un perro, que él se encontraba a unos 3 o 4 metros, que la acera no era muy ancha, que había un bloque de pisos con un jardín y un desnivel sin valla ni nada. Explicó que creía que en la zona antes había una valla y que no recordaba desde cuando no estaba, posteriormente, empezaron unas obras. También, indicó que era de día, con luz suficiente.

El segundo testigo, hermano del anterior, manifestó también no conocer a la interesada antes del accidente y que había quedado con su hermano, al que estaba esperando en la esquina de la calle y vio venir a la reclamante, que desapareció al caer en una especie de zanja, se acercó y se quedó sujetando al perro. Dijo que se encontraba a unos 15 metros y que desconocía si había algún elemento que hubiera provocado la caída.

A continuación, consta en el expediente la valoración del daño realizada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid por un importe de 28.814,56 euros, en atención a 249 días de perjuicio personal particular moderado; 2 días de perjuicio personal particular grave; 8 puntos de perjuicio funcional y 3 puntos de perjuicio estético.

El 18 de junio de 2024, la Dirección General de Conservación de Vías Públicas emite informe en el que indica que ese departamento ejecutó las obras accesorias de urbanización en suelo público obtenido por expropiación en la Avenida de,, con vuelta calle Torrelaguna, con acta de comprobación del replanteo de 3 de agosto de 2021.

que presenta un desnivel de aproximadamente un metro y medio, ha quedado sin protección, con riesgo de caída para los transeúntes. La Policía procedió a señalizar provisionalmente la zona acordonándola y contactó con la contrata para que se vallase de modo urgente.

Además, el informe alude al emitido por el Servicio de Medio Ambiente y Escena Urbana del distrito, el 19 de abril de 2021, en los siguientes términos:

“El espacio delimitado por el vallado que se ejecutó por los vecinos, que generó el presente expediente y que en la actualidad está demolido, es un espacio cedido al Ayuntamiento según indicó en su momento el Departamento de Inventario del AG de Desarrollo Urbano contenido en este expediente, por lo que los vecinos no pueden restituir el vallado que tenían con anterioridad, ya que estarían delimitando de nuevo un espacio municipal que el AG de Obras e Infraestructuras tiene previsto urbanizar.

Lo que los vecinos deben ejecutar es el vallado en los límites de su parcela o linderos, que son distintos a los que tenían con anterioridad a las obras que ejecutaron, y para lo que deberán solicitar la correspondiente licencia o título habilitante donde aportaran la documentación gráfica necesaria con las dimensiones de la parcela, acompañada de la Alineación Oficial, que es el documento que expide el AG de Desarrollo Urbano y que señala los límites de su parcela.

El espacio se encuentra en la actualidad delimitado por una valla de pie de cemento como puede verse en las fotografías que se adjuntan. Esta valla fue instalada de manera provisional por el AG de Obras e Infraestructuras, una vez que los vecinos habían demolido el vallado sin haber adoptado medidas de seguridad”.

El informe del Servicio Jurídico del Distrito de Ciudad Lineal añade que en base al anterior informe técnico, mediante Resolución de 20 de mayo de 2021 (notificada el siguiente 17 de junio), la coordinadora del distrito ordenó a la comunidad de propietarios de la Avenida de,, que en el plazo de dos meses procediese a la presentación de la correspondiente solicitud de licencia o declaración responsable urbanística que amparase las obras consistentes en la *“construcción de un vallado en los límites de la parcela o linderos del inmueble de la Avenida de, número, por parte de sus titulares o propietarios, previa obtención del correspondiente título habilitante urbanístico, para lo cual deberán aportar la documentación gráfica necesaria con las dimensiones de dicha parcela, acompañada de la Alineación oficial, que es el documento que expide el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, y que señala los límites de su parcela”*.

Junto con el informe se aporta copia del expediente 116/2020/1007. En dicho expediente figuran como documentos de interés los siguientes:

- Resolución de 24 de julio de 2020, de la coordinadora de distrito, por la que se ordena a la comunidad de propietarios de la Avenida de,, la demolición de las obras consistentes en *“la instalación de un vallado sin cimentación y la excavación de zanjas”* realizadas sin licencia urbanística, así como la restauración del orden jurídico infringido mediante la restitución de la parcela afectada a la situación originaria.

- Notificación de dicha resolución el 4 de septiembre de 2020 a la comunidad de propietarios.

- Documentación relativa al expediente tramitado para la imposición de multa coercitiva por incumplimiento de la orden de demolición, con trámite de audiencia notificado el 17 de noviembre de 2020.

- Escrito de alegaciones de la administradora de la comunidad de propietarios de la Avenida de, presentado el día 2 de diciembre de 2020 a las 15:11 horas en el que comunica que van a comenzar las obras de demolición del vallado dando cumplimiento a la orden, por lo que ruega que no se imponga la multa, ya que teniendo en cuenta los gastos sufridos para la instalación del vallado que se ha de demoler *“sería muy duro además recibir una multa”*. Asimismo, solicita que con carácter urgente se proceda por el ayuntamiento, ya que al quitar la valla *“queda un terraplén extremadamente peligroso para que se puedan producir accidentes graves”*.

Tras la emisión de los anteriores informes se confirió trámite de audiencia a la reclamante, a la mercantil LANTANIA SAU (adjudicataria del contrato basado *“Obras accesorias de urbanización en suelo público obtenido por expropiación en la Avenida de, c/v calle Torrelaguna 44. Distrito Ciudad Lineal”*), a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid y a la comunidad de propietarios de la Avenida de

La reclamante formuló alegaciones en las que adujo que la Administración Local había omitido, durante años, el control de lo acontecido en la finca de su titularidad, sin que haya realizado acción de control o inspección hasta que la propia comunidad de vecinos de la Avenida de, nº (que se había anexionado la finca municipal a la suya propia) comunicara la rehabilitación del vallado por ella construido donde antes no existía, así como que en ningún momento se ordenó a la comunidad de vecinos otra cosa que la demolición del vallado sin la adopción de medida de seguridad alguna. Tampoco, durante todo el procedimiento administrativo, el ayuntamiento realizó labor alguna de inspección de la finca de su propiedad o del desarrollo, en su momento, de las obras de demolición ordenadas por él mismo. Destaca que la empresa encargada de las obras fue Opal Servicios Integrales, según consta en el acta de la junta de propietarios, y no LANTANIA SAU.

Finalmente, con fecha 9 de septiembre 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.

Remitido el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora, el Pleno de este órgano consultivo, celebrado el 30 de octubre de 2024, aprobó el dictamen 673/24, de la indicada fecha, en el que se acordó que procedía que se retrotrajera el procedimiento para conferir el trámite de audiencia a la empresa responsable de las obras de demolición del vallado, al aducir la interesada que se había tropezado con restos de dichas obras.

Tras la emisión del referido dictamen 673/24, consta en el procedimiento que se notificó electrónicamente el trámite de audiencia a la empresa Opal Servicios Integrales, S.L., el 14 de noviembre de 2024. No consta que la empresa contratista de las obras de demolición del vallado formulara alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

El 10 de febrero de 2025, se formula una nueva propuesta de resolución en el sentido de 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 24 de febrero de 2025, 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 99/25, 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 13 de marzo de 2025.

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. La interesada actúa representada por un abogado, habiendo quedado acreditado en el procedimiento la representación que ostenta el firmante del escrito de reclamación.

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 2 de diciembre de 2020, y la reclamante recibió posteriormente tratamiento conservador y de rehabilitación. En una revisión de 7 de junio de 2021, se realizó exploración artroscópica objetivándose rotura del ligamento cruzado anterior de la rodilla derecha. Así las cosas, la reclamación presentada el día 28 de diciembre de 2021, ha sido formulada en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de estabilización de las secuelas.

Respecto del procedimiento seguido y, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, vemos que se ha recabado informe al servicio al que se imputa la responsabilidad, constando el emitido por la Dirección General de Conservación de Vías Públicas del ayuntamiento. También ha emitido informe el Servicio Jurídico del Distrito de Ciudad Lineal, así como la Subdirección General del SAMUR-Protección civil y la Policía Municipal. Además, se ha practicado la prueba testifical solicitada por la reclamante. Asimismo, tras el dictamen 673/24 de esta Comisión

Jurídica Asesora se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, incluyendo a la reclamante, a la comunidad de propietarios de la Avenida de y a la empresa responsable de las obras de demolición del vallado. Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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 desde la presentación de la reclamación, 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 dictaminar 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 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 un esguince de rodilla y contusiones. Se pautó inicialmente tratamiento conservador y rehabilitación y, posteriormente, el 7 de junio de 2021, se realizó exploración artroscópica objetivándose rotura del ligamento cruzado anterior de la rodilla derecha.

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 se produjo al tropezar con restos de una obra de demolición ordenada por el Ayuntamiento de Madrid a la comunidad de propietarios del inmueble de

la Avenida de nº Concretamente, la reclamante refiere que el tropiezo fue originado por la presencia de un bloque de piedra no señalizado ni protegido en la acera, que provocó la caída de la reclamante dentro de una zanja que había quedado desprotegida como consecuencia de las citadas obras de demolición.

En prueba de sus afirmaciones, la interesada aportó diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos, documentación médica y un informe pericial de valoración del daño. Durante la tramitación del procedimiento, se ha practicado la prueba testifical de dos personas mencionadas por la interesada como testigos de los hechos y se han incorporado los informes del SAMUR, de la Policía Municipal y de los departamentos municipales con competencias en la materia.

En relación con los informes médicos y de los servicios de emergencias, es doctrina reiterada de este órgano consultivo, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron a la reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021), considera los informes médicos “*medios probatorios inidóneos para la acreditación de la forma concreta de causación de las lesiones a que los mismos se refieren*”.

Asimismo, tampoco las fotografías aportadas del supuesto lugar de los hechos sirve 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 ni la mecánica del accidente ni que el siniestro estuviera motivado por las circunstancias que menciona la interesada, ya que en las mismas ni siquiera se observa el bloque de piedra en medio de la

acera que pudiera causar el tropiezo de la reclamante (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 sentido, la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 señala en relación con las fotografías aportadas al procedimiento que *“lo más trascendente no es acreditar las condiciones de la vía pública, sino que una vez establecido tal hecho ha de probarse cumplidamente donde y como se produjo la caída siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de esta”*.

En cuanto al informe de la Policía Municipal, cabe destacar que tampoco permite acreditar la mecánica del accidente, pues los agentes se personaron tras el siniestro, de modo que no fueron testigos directos de la caída de la interesada.

En cuanto a la prueba testifical, como hemos señalado reiteradamente, en el caso de las caídas es un medio probatorio esencial, puesto que es generalmente el único que permite, en su caso, establecer claramente la mecánica y circunstancias de la caída. En este sentido el dictamen 102/21, de 23 de febrero o en el 449/20, de 13 de octubre, que reproducen lo indicado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) al señalar en un caso en el que no había testigos *“(…) 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”*.

En este caso, se ha practicado la prueba testifical de dos personas que manifiestan haber presenciado el accidente de la interesada. Dichos testimonios son coherentes entre sí y coinciden con la reclamante en las circunstancias relativas al lugar, fecha, hora del accidente, así como en cuanto a la caída de la reclamante en el desnivel. Ahora bien, ninguno de ellos menciona el tropiezo con el bloque de piedra que denuncia la

interesada e incluso manifiestan desconocer el elemento que pudo provocar la caída, lo que resulta congruente con las imágenes que muestran las fotografías del concreto lugar del accidente en las que, como hemos dicho anteriormente, no se aprecia el bloque de piedra en la acera que menciona la interesada como causante del tropiezo.

De lo anteriormente manifestado por los testigos, junto a las circunstancias también puestas de manifiesto por dichos testigos relativas a la buena visibilidad del desnivel, la luminosidad de la zona pues, el accidente ocurrió a plena luz del día y la amplitud de la acera, que aun no siendo ancha permite caminar por ella sin necesidad de aproximarse al desnivel, todo ello unido a la proximidad del lugar del siniestro al domicilio de la interesada en la propia Avenida de Badajoz, según resulta del expediente, nos lleva a considerar que el siniestro vino provocado por un descuido o falta de diligencia al caminar. A ello debe sumarse que, de las fotografías aportadas se infiere que resulta evidente que la zona del siniestro se encontraba en obras (aún más para una vecina de la propia calle), lo que obligaba a extremar la diligencia al caminar.

Por último, respecto a la imputabilidad del Ayuntamiento de Madrid por la existencia de un desnivel de ciertas proporciones en un terreno de su titularidad, entendemos que resulta desvirtuada por los datos que resultan del expediente.

Así, como hemos recogido en los antecedentes, según el informe del Distrito de Ciudad Lineal y la documentación que le acompaña por Resolución de la coordinadora del distrito de 24 de julio de 2020 se ordenó a la comunidad de propietarios de la Avenida de, la demolición de las obras consistentes en la instalación de un vallado sin cimentación y la excavación de zanjas realizadas sin licencia urbanística en la Avenida de, así como la restauración del orden jurídico

infringido, por ocupar una finca de titularidad municipal inscrita a favor del ayuntamiento.

Según resulta del expediente, dicha demolición debió realizarse unos días antes del accidente, pues así resulta de la documentación incorporada al procedimiento por el Distrito de Ciudad Lineal, de la que resulta que todavía en el mes de noviembre de 2020, no se había cumplido con la orden de demolición, pues se estaba tramitando la imposición de una multa coercitiva por incumplimiento de dicha orden y del informe de la Policía Municipal que recoge el testimonio de un vecino del inmueble de la Avenida de, que el día del accidente y en el lugar de los hechos manifestó que la demolición se había producido unos días antes por personal contratado por la comunidad de propietarios de ese inmueble. En estas circunstancias, siendo evidente la realización de las obras antes del accidente de la interesada, resulta cuanto menos sorprendente el escrito presentado por la administradora de la comunidad de propietarios de la Avenida de, el propio día del accidente y unas horas después del mismo, comunicando que iban a comenzar las obras de demolición y que por parte del ayuntamiento se procediera a una intervención inmediata, adoptando medidas de seguridad, al quedar un terraplén extremadamente peligroso por el que se podían producir accidentes graves con caídas a distinto nivel.

Resulta claro que la comunidad de propietarios estaba obligada a adoptar medidas de protección de las obras, pues así lo impone la normativa legal (así la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas) y las ordenanzas municipales (Ordenanza Reguladora de la Señalización y Balizamiento de las Ocupaciones de las Vías públicas por Realización de Obras y Trabajos, de 30 de enero de 1992), y debía haber procedido a señalizar y proteger el desnivel de manera que se garantizara la seguridad de los transeúntes en tanto no se restaurara el orden jurídico infringido,

mediante la restitución de la parcela afectada a la situación originaria, que se le imponía en la orden de demolición. Y todo ello, resulta aún más relevante si tenemos en cuenta que dicha comunidad de propietarios era conocedora del peligro que podía suponer a los viandantes dejar la zona desprotegida, como se puso de manifiesto en el escrito presentado por la administradora tras el accidente.

Parece claro, que siendo consciente la comunidad de propietarios del riesgo que suponía dejar la obra de demolición desprotegida, y si consideraba que el ayuntamiento debía adoptar medidas de protección, el escrito de la comunidad de propietarios se debería haber presentado antes de las obras, y así resulta del propio escrito presentado por la administradora tras el accidente, que contraviniendo la realidad de los hechos, esto es, que las obras ya habían sido realizadas, comunica al ayuntamiento que las va a iniciar y que intervenga para proteger la seguridad de los viandantes.

En definitiva, en vista de las circunstancias expuestas, resulta razonable concluir que la desprotección de la zona, aun siendo de titularidad del ayuntamiento no le resulta imputable, sin que se le pueda exigir que adoptara medidas subsidiarias, lo que excedería de un estándar razonable, al desconocer que las obras se habían realizado con anterioridad al accidente y haber transcurrido un tiempo que, según resulta del expediente, debe reputarse breve entre la desprotección de la zona y el accidente de la interesada como para obligar al ayuntamiento a actuar ante el peligro para los viandantes.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no resultar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos 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 13 de marzo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 127/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid