

Dictamen nº: **296/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **05.06.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 5 de junio 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., (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la calle Siro Muela, de Madrid, y que atribuye a unas baldosas levantadas con las que tropezó.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 5 de julio de 2023, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el 3 de septiembre de 2022, en la calle Siro Muela, de Madrid, y que atribuye a unas losetas levantadas.

Como consecuencia de esa caída, por la que tuvo que ser asistida por el SAMUR, dice haber sufrido rotura de cúbito y radio, según informes médicos asistenciales que aporta.

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.

El citado requerimiento fue cumplimentado el 19 de octubre de 2023, aportando más informes médicos de la asistencia precisada y fotografías de la acera donde dice haber sufrido la caída.

Con escrito posterior aporta declaración de dos testigos presenciales y de sus documentos de identidad.

El órgano instructor solicitó informes a la Policía Municipal y al departamento responsable del mantenimiento de infraestructuras viarias.

La Policía Municipal contesta informando que dos agentes fueron comisionados el 3 de septiembre de 2022 para asistir en la calle Siro Muela a una mujer de avanzada edad que había sufrido una caída al tropezarse con baldosas levantadas en la acera. Los agentes se entrevistaron con los facultativos del SAMUR y con la hija de la accidentada, que se quejó del mal estado de la acera. Al informe se adjuntan fotografías de las losetas de la acera.

El Departamento de Vías Públicas informa refiriendo que no constaba ningún aviso previo sobre el estado de la acera y precisa la empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento.

La aseguradora municipal hace valoración del daño en la cantidad total de 33.493,02 €.

Citados los testigos de los hechos, resultando ser la hija y el marido de la reclamante, declaran en dependencias municipales que, el día de los hechos, entre las 20 y 21 horas, caminaban detrás de ella cuando ven como tropieza con una baldosa que sobresale y, al intentar enderezarse, se cae con una segunda baldosa levantada. Ambos testigos señalan el lugar donde se produjo el accidente en fotografías aportadas por el instructor.

Se confirió trámite de audiencia a la reclamante, a la contratista y a la aseguradora municipal sin que conste la formulación de alegaciones por ninguna de las interesadas.

Finalmente, el 7 de mayo de 2025 se formula propuesta de resolución desestimatoria por el órgano instructor.

TERCERO.- El día 21 de mayo 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 261/25 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 5 de junio de 2025.

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 indeterminada y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

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

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de 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 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 3 de septiembre de 2022, por lo que la reclamación, presentada el 5 de julio de 2023, 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 al departamento competente el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC.

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

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

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver, sin perjuicio de poner de manifiesto la excesiva dilación en su tramitación, que supera ampliamente el plazo de seis meses legalmente fijado, y ello pese a ser un expediente carente de cualquier complejidad. En todo

caso, la superación de ese plazo legal no exime de la obligación de dictar resolución expresa ni, por ende, de emitirse este dictamen preceptivo.

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 a través de los informes médicos que aporta la reclamante, que fue diagnosticada y tratada de una fractura de cúbito y radio, precisando tratamiento quirúrgico y rehabilitación.

En relación con estos informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, aunque puedan ser compatibles con la caída que se refiere, no son válidos para esclarecer el modo en que estas se produjeron, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

La reclamante sustenta que esas lesiones son resultado de la caída

debida a unas losetas elevadas en la acera.

El desperfecto es visible en las fotografías aportadas por la reclamante y también en las adjuntas al informe de la Policía Municipal recabado por el instructor.

Ese material fotográfico permite comprobar que el estado de la acera presentaba un deficiente estado de conservación pero no sirven para acreditar ese nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías, aunque muestren un desperfecto en la acera no prueban que la caída estuviera motivada por dicho defecto en el pavimento ni la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

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”*

Como prueba de la forma en que se produjeron las lesiones se han señalado dos testigos, que fueron citados por el instructor, y que relatan cómo vieron a la reclamante tropezar por dos veces con las losetas de la acera que se encontraban desniveladas, tal y como se muestra en las fotos que se les mostraron y que identificaron como lugar del accidente.

No puede obviarse que los testigos son el marido y la hija de la reclamante, lo que en el ámbito procesa civil constituye causa de tacha,

lo que, sin excluir su testimonio, obliga a valorarlo con cautela. Sin embargo, en este caso, consta también los informes de la Policía y del SAMUR que atendieron en el lugar de los hechos a la reclamante, comprobándose por los agentes policiales el estado del lugar de la caída, y recibiendo de manera espontánea y con inmediatez la queja por el estado de la acera.

Ciertamente, no pueden obviarse las dificultades de prueba directa de las caídas, máxime si se excluyese en todo caso la declaración de allegados del interesado, lo que hace necesario valorar de manera conjunta toda la prueba, considerando también la prueba indiciaria. En ese sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 18 de noviembre de 2022, señala: *“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- que, en la práctica, 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.

Otra cosa supondría convertir en probatio diabólica la prueba, a cargo del reclamante, de los hechos constitutivos de su pretensión resarcitoria”.

Teniendo por acreditado el nexo causal, no por ello cabe apreciar la responsabilidad patrimonial. En efecto, si bien los municipios están obligados a la conservación y mantenimiento de las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de los ciudadanos, no puede exigirse una absoluta uniformidad. En este sentido, 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, que en el presente caso es 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 32.2 de la LRJSP. 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.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 5 de abril de 2013 (recurso 1060/2012) recuerda que no basta una acera poco homogénea para que surja la responsabilidad de la Administración en caso de caídas que podrían haber sido evitadas por los peatones con un cierto grado de diligencia, por lo que es necesario en estos casos un *“riesgo grave y evidente”*.

En el caso concreto que analizamos, se constata que la calle era de muy reducidas dimensiones, estando las losetas desniveladas, algunas de ellas con una importante sobreelevación, excediendo claramente de

lo que puede ser un pequeño desperfecto. A ello se une que la perjudicada es una señora de avanzada edad, de 80 años en el momento de los hechos, de la que cabe presumir una lógica pérdida de reflejos, agilidad, movilidad y capacidad visual; dándose además la circunstancia de que el tropiezo se produce en el ocaso del día.

Lo expuesto nos lleva a apreciar que, en el presente expediente, los daños sufridos por la reclamante son consecuencia de un deficiente cumplimiento por el Ayuntamiento de Madrid de su obligación de mantenimiento de la vía pública, no siendo reprochable a la perjudicada una falta de diligencia en el deambular.

QUINTA.- Resta por valorar los daños sufridos por la reclamante, que ha aportado los informes médicos donde se refiere fractura de cúbito y radio, que requirió intervención quirúrgica y posterior retirada de material de osteosíntesis, precisando posteriormente rehabilitación.

Para el cálculo de la indemnización cabe recordar que el artículo 34.2 de la LRJSP prevé que, en los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.

La aseguradora del ayuntamiento realiza un informe pericial atendiendo al baremo de daños causados por vehículos a motor, previsto en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. Según ese informe, la valoración asciende a un importe de 33.493,02€ conforme al siguiente desglose:

Indemnización por lesiones temporales:

Días perjuicio grave: 1 día 89,27€= 89,27€

Días perjuicio moderado: 228 días 61,89€= 14.110,92 €

Importe intervención quirúrgica = 1.309,28 €

Indemnización por lesiones permanentes:

Perjuicio psicofísico 16 puntos= 16.434,21 €

Perjuicio estético = 1549,34 €.

Esa valoración se ajusta a los daños que se deducen de los informes médicos aportados por la reclamante, que no ha contradicho ese cálculo, por lo que cabe fijar en la misma la cuantía indemnizatoria.

Considerando que esa valoración se ha realizado atendiendo al baremo fijado para el año 2023, de conformidad con el artículo 34.3 de la LRJAP deberá actualizarse 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.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial y reconocer a la perjudicada una indemnización de 33.493,02€, que deberá ser actualizada a la fecha de su efectivo 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 5 de junio de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 296/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid