

Dictamen nº: **5/21**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **12.01.21**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 12 de enero de 2021, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Vivienda 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 del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios derivados de una caída en la calle Malgrat de Mar, a la altura del número 6, que atribuye al mal estado del pavimento.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 5 de enero de 2018 la reclamante presenta escrito en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano de Moratalaz, en el que señala que el día 19 de diciembre de 2017, cuando caminaba a buscar a su madre a la Avenida de Pablo Neruda, en la calle Malgrat de Mar, a la altura del número 6 “*más o menos*”, sufrió una caída al apoyar el pie en un pavimento en mal estado. Relata que se le dobló el tobillo, notando como le crujió por dos veces hasta tal punto que, según afirma, no se podía levantar, teniendo que llamar a su madre para que la recogiera. Señala que su madre tuvo que acudir a un bar a pedir ayuda, de modo

que un joven del establecimiento acudió a socorrerla y la trasladó en su coche al Hospital General Universitario Gregorio Marañón.

Manifiesta la reclamante que el suceso acaeció a las 22:30 horas aproximadamente y que fue examinada en Urgencias del citado hospital, donde se le diagnosticó un esguince del ligamento externo del tobillo derecho. Afirma en su escrito que habrá de estar escayolada desde el 19 de diciembre de 2017 hasta al menos el 23 de enero de 2018, teniendo que deambular con muletas pese a haber sufrido cinco operaciones en la mano izquierda, con dos placas y catorce tornillos, con el consiguiente dolor. Por último, refiere que tenía ofertas laborales y no ha podido incorporarse por el accidente.

La reclamante no determina en su escrito la cuantía de la indemnización si bien indica que, en todo caso, es superior a 15.000 euros.

En cuanto a la documentación que acompaña a la reclamación, junto a una fotografía del supuesto lugar del accidente, consta la declaración escrita de la persona que asistió a la reclamante, en la que afirma que el citado 19 de diciembre de 2017 *“sobre las 22.30 horas, entró una persona en mi lugar de trabajo pidiendo ayuda, su hija se había caído en la calle, que no podía andar y tenía muchos dolores... la ayudé a subir a mi coche y la llevé al Hospital Gregorio Marañón”*.

De igual modo, se adjunta informe del Servicio de Urgencias del Hospital General Universitario Gregorio Marañón, de 19 de diciembre de 2017, a las 22:56 horas, donde consta el ingreso de la paciente, de 36 años de edad, que acude tras inversión forzada con dolor e impotencia funcional en tobillo derecho mientras caminaba por la vía pública. Tras la exploración física, el diagnóstico es de esguince de ligamento lateral externo del tobillo derecho y el tratamiento prescrito es la colocación de una férula posterior de yeso antiálgica, deambulación en descarga total con la ayuda de dos bastones ingleses, frío local 3/4 veces al día durante

15/20 minutos así como control en consulta de Traumatología de zona en 7-10 días.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación, se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial, del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación los siguientes:

Por oficio de la jefa del Departamento de Reclamaciones I de 27 de marzo de 2018, se requirió a la reclamante para que, toda vez que menciona la existencia de un testigo que podría haber presenciado los hechos por los que reclama, se le recuerda que en el plazo indicado, podrá presentar declaración de dicha persona, en la que manifieste, bajo juramento o promesa, lo que tenga por conveniente en relación con los hechos expuestos.

El 27 de abril de 2018 la reclamante cumplimenta el requerimiento recibido y adjunta declaración jurada del testigo propuesto, con copia de su D.N.I.

Con fecha 27 de marzo de 2018 se solicita la emisión de informe a la Dirección del Espacio Público, Obras e Infraestructuras. La citada dirección general emite informe el 28 de junio de 2018, en el que se indica que corresponde a tal dirección general la competencia en la conservación del pavimento. También informa que la conservación del pavimento en cuestión se encuentra incluida dentro del contrato denominado “*Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid, Lote 3*”, siendo la adjudicataria la empresa DRAGADOS, S.A.

Refiere el informe que, tras consultar las aplicaciones informáticas municipales, no se detecta ninguna incidencia que coincida con el desperfecto que motiva la reclamación. Señala el escrito que, una vez solicitado informe a la empresa adjudicataria y girada visita de inspección, se procede a crear la incidencia con nº de avisa 3352431 y

fecha de recepción del 22 de mayo de 2018, posterior a la fecha en la que la interesada sufrió el accidente, y que coincide con el desperfecto en el pavimento que motiva la reclamación. Dicho desperfecto se inspeccionó y clasificó como tipo A2 en fecha 22 de mayo de 2018, siendo reparado el 30 de mayo de 2018. Por último, el informe remite a la eventual responsabilidad de la empresa adjudicataria.

Con fecha 30 de octubre de 2018, se cita al testigo propuesto por la reclamante para que se persone en las oficinas municipales, con el objeto de precisar el contenido de la declaración testifical realizada por escrito. El testigo comparece el día 12 de diciembre de 2018 y declara conocer a la reclamante *“de verla alguna vez en el barrio”*. Relata que no presenció la caída, que no recuerda la hora del accidente, quizá tarde-noche, que se encontraba en un establecimiento cercano al lugar de los hechos trabajando y que la madre de la interesada entró diciendo que su hija se había caído y se había hecho daño en el pie. El testigo salió a socorrerla y la llevó al hospital porque apenas podía andar. Afirma que existía un desperfecto en la acera, un agujero provocado por un baldosín arrancado, difícilmente visible por estar cubierto de hojas y suciedad y no haber luz suficiente.

Por escrito de 8 de abril de 2019 de la aseguradora Zurich Insurance PLC, se valora el daño de la reclamante en 2.524,44 euros, según el siguiente desglose: 20 días de perjuicio moderado, 1.076,20 euros. Días de perjuicio básico, 621 euros. Secuelas, 1 punto de perjuicio funcional, 827,24 euros.

El 26 de abril de 2019 se concede trámite de audiencia a la reclamante, a DRAGADOS, S.A., adjudicataria del contrato de Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid Lote 3, así como a Zurich Insurance PLC Suc Esp, en su condición de aseguradora del Ayuntamiento de Madrid y de la entidad adjudicataria.

El 28 de mayo de 2019 se presenta escrito de quien dice ser representante de Dragados S.A., alegando la caducidad del procedimiento, la escasa entidad del desperfecto, el carácter visible y evitable del mismo y la ausencia de relación de causalidad, así como su disconformidad con la indemnización solicitada.

Tras comparecencia personal el 21 de mayo de 2019, no consta la presentación de alegaciones por la reclamante.

Finalmente, con fecha 4 de noviembre de 2020, el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial dicta propuesta de resolución, en la que propone desestimar la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

**TERCERO.-** La coordinadora general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid formula preceptiva consulta por trámite ordinario, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 15 de diciembre de 2020, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión, en su sesión de 12 de enero de 2021.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, 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, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

La normativa aplicable a la presente reclamación viene determinada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

**SEGUNDA.-** La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de LPAC en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP, al haber resultado supuestamente perjudicada por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

En cuanto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, deriva de la titularidad de las competencias de infraestructuras públicas, *ex* artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local en la redacción vigente en el momento de los hechos.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, la reclamante refiere que la caída se produjo el 19 de diciembre de 2017, de modo que la reclamación, interpuesta el 5 de enero de 2018, se formula en plazo, con independencia de la fecha de la curación o de la determinación de las secuelas.

Respecto a la tramitación del procedimiento ha de estarse a lo establecido en la LPAC.

En concreto, se ha solicitado el informe del servicio al que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81 de la LPAC, se ha admitido la prueba documental, se ha practicado la prueba testifical propuesta y se ha evacuado el trámite de audiencia, tanto a la reclamante como a la contratista y su aseguradora, así como la aseguradora del Ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC.

**TERCERA.-** El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo en la actualidad tanto en la LPAC como en la LRJSP, exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, una serie de requisitos, destacando la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el artículo 32 de la LRJSP, es necesario que concurra:

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, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño (así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)).

**CUARTA.-** 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 ligamento lateral externo del tobillo derecho.

Esta Comisión viene destacando, que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, corresponde al 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 la existencia del accidente y que los daños sufridos son consecuencia 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 causas de exoneración, como puedan 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.

Para acreditar la relación de causalidad, la reclamante aportó al expediente administrativo varias fotografías del lugar en el que supuestamente se produjo la caída y diversos informes médicos. De igual modo, adjunta a su reclamación la declaración jurada de un testigo, posteriormente ratificada en dependencias municipales.



En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público porque los firmantes de los mismos no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por el paciente en el informe con motivo de consulta. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016). En el mismo sentido, el informe médico pericial que aporta sólo sirve para determinar la valoración de los eventuales daños físicos ocasionados por el accidente, pero no acredita las circunstancias de este.

Tampoco las fotografías aportadas sirven para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías no prueban que la caída estuviera motivada por defectos en el pavimento puesto que se ignora el lugar y el día en que fueron tomadas y no permiten establecer la mecánica de la caída.

En todo caso, si bien el testigo, en su declaración, alude a “*un baldosín arrancado en la acera*”, y el informe de los servicios técnicos municipales y de la empresa concesionaria permitirían tener por acreditada la existencia de un desperfecto en la citada calle en el momento de girar visita de inspección tras la reclamación, ello por sí mismo no permite tener por acreditada la relación de causalidad, esto es, la mecánica o forma de ocurrir la caída alegada en tal fecha o que la misma se produjo precisamente por la causa invocada por la interesada. En este punto, conviene recordar que el testigo propuesto por la reclamante declara que no presenció la caída, siendo demandada su presencia por la madre de aquella una vez producido el accidente.

Por otro lado, el hecho de que posteriormente se haya reparado el desperfecto en modo alguno prueba que la reclamante sufriera el accidente por las circunstancias que invoca. Así nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestro Dictamen 221/18, de 17 de mayo, en el que citamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2017 (recurso apelación 756/2017), cuando afirma *“que un elemento de la vía pública con un desperfecto de escasa entidad y esquivable sea reparado o sustituido no permite entender que cualquier caída que se haya producido en el entorno de aquél haya sido provocada indefectiblemente por tal motivo y no por otros como, por ejemplo, el que tiene en cuenta la sentencia de instancia, es decir, por falta de atención o cuidado por los peatones”*.

Así pues, la prueba practicada resulta poco concluyente, lo que impide tener por acreditado el lugar, la causa y las circunstancias de la caída, y ante la ausencia de otras pruebas no es posible considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público puesto que, como se recoge en la sentencia de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“existen dudas sobre la dinámica del accidente, pues con los datos que obran en las actuaciones no es posible determinar con certeza cómo acontecieron los sucesos”*. Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 30 de marzo de 2017 -recurso 595/2016-, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

Por todo ello no procede apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

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 12 de enero de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 5/21

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid