

Dictamen nº: **214/22**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **19.04.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 19 de abril de 2022, aprobado por unanimidad sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido Dña. ....., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida en la calle ....., a la altura del número ....., de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por un escrito presentado el día 26 de julio de 2018 en una oficina de Correos dirigido al Ayuntamiento de Madrid, la interesada antes citada, representada por abogado, formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 31 de julio de 2017, a las 10:30 horas, en la calle ....., de Madrid, a la altura del número ..... (folios 1 a 12 del expediente administrativo). Alega que la caída fue consecuencia del mal estado de la acera, por la existencia de defectos que no pudo apreciar con antelación porque, en ese momento, había más transeúntes que caminaban por la calle delante de ella.

Refiere que tuvo que ser atendida el SAMUR, que la trasladó al Hospital General Universitario Gregorio Marañón donde le diagnosticaron fractura abierta grado I de extremidad distal radio derecho y fractura distal de radio izquierdo, siendo tratada con reducción cerrada e inmovilización con férula de yeso. Expone que tuvo que ser atendida el día 3 de agosto en Urgencias por edemas en ambos miembros superiores y, posteriormente, el día 7 de agosto, ingresada nuevamente en el citado centro hospitalario para tratamiento quirúrgico de ambas muñecas con reducción abierta y colocación de placa Géminis. Alega que precisó después tratamiento rehabilitador y le han quedado secuelas permanentes.

La reclamante señala en su escrito la presencia de un testigo de los hechos cuya declaración firmada con copia del DNI adjunta junto con otra documentación consistente en copia de la escritura de poder por la que otorga su representación a la letrada firmante del escrito, copia de los informes médicos y de asistencia del SAMUR, unas fotografías del lugar de los hechos, copia de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y un informe pericial de valoración del daño corporal.

Solicita una indemnización, de acuerdo con el informe pericial aportado, según el baremo vigente para indemnizaciones de accidentes de tráfico, de 33.291,04 €, cantidad resultante de la suma de 301,50 € por pérdida de calidad de vida en grado grave por 4 días; 9.563,58 € por 183 días de perjuicio por pérdida temporal de calidad de vida moderado; 14.007,65 € por 16 puntos de secuelas funcionales; 3.461,64 € por 5 puntos de secuelas estéticas; 4.356,67 € por perjuicio moral por pérdida de calidad de vida en grado leve y 1.600 €, por intervención quirúrgica.

**SEGUNDO.-** El Ayuntamiento de Madrid dio traslado del siniestro a su compañía aseguradora y con fecha 22 de noviembre de

2018 acordó el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial y requirió a la interesada para que aportara informe de alta médica, informes de alta de rehabilitación y, en su caso informe pericial con los informes médicos acreditativos de los tratamientos recibidos; declaración suscrita por la afectada de no haber sido indemnizada por estos mismos hechos por compañía o mutualidad de seguros ni por ninguna otra entidad pública o privada; justificantes que acreditaran la realidad y certeza del accidente; justificantes de la intervención de otros servicios no municipales, en caso de no intervención de estos; cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse y, finalmente, indicación acerca de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

Con fecha 7 de diciembre de 2018 la reclamante presenta escrito en el que manifiesta que con su escrito de reclamación adjuntó la documentación solicitada y da cumplimiento al requerimiento realizado por la Administración, sobre la declaración firmada de no haber percibido indemnización alguna por el accidente, y sobre la indicación de que no se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas por estos mismos hechos.

El día 29 de enero de 2019 emite informe el intendente, jefe de la UID Puente de Vallecas que indica que *“consultadas tanto las aplicaciones informáticas como el archivo de esta Unidad, no se encuentra ninguna actuación policial relacionada con el hecho en el día y lugar especificados”*.

Solicitado por la instructora del procedimiento informe a la Subdirección General SAMUR-Protección Civil sobre el siniestro, con fecha 25 de junio de 2019 dicha subdirección informa que *“consta*

*que se atendió el 21/01/2017 a D<sup>a</sup> (...) tras sufrir una caída en la vía pública en la calle ..... a las 19:09 horas. Con traslado al hospital”.*

A solicitud de la instructora del procedimiento, ha emitido informe el Departamento de Vías Públicas del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible que, con fecha 13 de junio de 2019, declara que la competencia de conservación no corresponde a la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras y que la conservación de la tapa de arqueta corresponde a la Comunidad de Propietarios de la finca (...) n<sup>o</sup> (...), ya que se trata de un pozo de arranque de la finca de acometida de alcantarillado particular, tal y como informa Canal de Isabel II en el correo recibido con fecha 20 de noviembre de 2015. Según el informe:

*“Tras consultar las aplicaciones informáticas municipales, se detectan varios Avisas comunicando la incidencia, los cuales se trasladan a la Junta Municipal de Distrito de Puente de Vallecas, para requerir al propietario su reparación, los Avisas son Av 2060984 con fecha 15/10/2015 y Av 2739030 con fecha 16/01/2017. Así mismo, se envía nota interna a la Sección de Disciplina Urbanística y expediente sancionador del Distrito de Puente de Vallecas para que requiera a la comunidad de propietarios el cambio de la tapa de la arqueta”.*

El informe añade que el lugar donde se encontraba el desperfecto es una acera y por tanto es adecuado para la circulación de los peatones y adjunta copia de los avisos trasladados a la junta municipal, así como la nota de servicio interior enviada a la junta municipal de distrito y copia del correo remitido por la entidad Canal de Isabel II.

El día 5 de septiembre de 2019 fue citado el testigo propuesto por la reclamante para practicar la prueba testifical. Efectuada la notificación de la citación el día 19 de julio de 2019, no compareció

el día indicado en las dependencias municipales para prestar declaración.

Con fecha 2 de octubre de 2019 se concedió trámite de audiencia a la reclamante y a la comunidad de propietarios titular de la arqueta. El intento de notificación a esta última fue realizado en dos ocasiones, no pudiendo efectuarse por ausente, por lo que con fecha 21 de noviembre de 2019 fue publicado en el Tablón Edictal Único del Boletín Oficial del Estado.

El día 3 de octubre de 2019 presenta escrito de alegaciones la representante de la reclamante, ratificándose en su escrito de inicio del procedimiento, considerando acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales. Solicita que se cite como interesada a la comunidad de propietarios titular de la arqueta y añade:

*“(...) con independencia de la existencia o no de empresas concesionarias o adjudicatarias del servicio público o las licencias o permisos concedidos, de los que se deriva el daño reclamado, existe en todo caso una culpa in vigilando y/o in eligendo de la Administración demandada como responsable de velar para que las vías públicas de su competencia y los elemento que los integran se encuentren en las debidas condiciones de seguridad, así como de adoptar, o controlar y vigilar, la adopción de las debidas medidas de seguridad y prevención de riesgos en la ejecución de las obras públicas que se lleven a cabo, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición del Ayuntamiento contra aquéllas”.*

En su escrito de alegaciones la representante de la reclamante manifiesta su intención de alcanzar un acuerdo con el Ayuntamiento

de Madrid para que le indemnice con lo que dictamine un perito médico designado por el propio Ayuntamiento de Madrid.

La empresa aseguradora del Ayuntamiento ha valorado los daños en 19.450,73 €, cantidad resultante de la suma de 139 días de perjuicio moderado (7.246,07 €); 3 días de perjuicio grave (225,57 €); 1.904,76 por importe de la intervención quirúrgica; 7.357,33 € por 10 puntos de secuela funcional y 2.717 € por 4 puntos de perjuicio estético.

Con fecha 20 de marzo de 2021 la representante de la reclamante presenta escrito reiterando su solicitud de que se cite como interesada en el procedimiento a la comunidad de propietarios titular de la arqueta. Aporta también notificación de resolución sobre el grado de discapacidad por la que se le reconoce un grado del 48%.

El día 15 de febrero de 2022 se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar no acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

**TERCERO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Administración Local y Digitalización, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 4 de marzo de 2022.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 19 de abril de 2022.

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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) según establece 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.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

Esta Comisión (vgr. dictámenes 48/17, de 2 de febrero y 154/18, de 27 de marzo), al igual que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ha venido entendiendo que en el caso de las tapas de registros, la responsabilidad corresponde al Ayuntamiento en cuanto responsable del buen estado de las vías públicas (infraestructura viaria) y en cuanto que son bienes de uso público local (artículo 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio), sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la acción de repetición frente a la titular de la tapa de registro.

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, resulta de la documentación examinada que la caída tuvo lugar el día 31 de julio de 2017, por lo que la reclamación formulada el día 26 de julio de 2018 está presentada en plazo legal, con independencia de la fecha de la curación o de la estabilización de las secuelas.

En relación con el procedimiento, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC, al Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid, así como a la Policía Municipal.

Intentada la práctica de la prueba testifical solicitada por la reclamante, no ha podido practicarse por incomparecencia del testigo propuesto en las dependencias municipales en el día y hora en que fue citado.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes se ha dado audiencia a la reclamante, que ha efectuado alegaciones. Intentada la notificación en dos ocasiones distintas a la comunidad de propietarios titular de la arqueta, esta resultó infructuosa al figurar, según el acuse de recibo de Correos, “ausente”, por lo que se ha procedido a realizar la notificación por publicación en el tablón edictal único del Boletín Oficial del Estado. Al igual que se indicó en el Dictamen 360/19, de 26 de septiembre, llama la atención que resulte infructuosa la notificación dirigida a la comunidad de propietarios de un edificio que se practica en la dirección de ese edificio sin que se haya podido localizar al presidente o a cualquiera de los propietarios. El Ayuntamiento de Madrid debería haber realizado un esfuerzo mayor en la práctica de la notificación a la comunidad interesada. No obstante, no se considera necesario retrotraer el procedimiento para dar audiencia a la comunidad de propietarios, como seguidamente veremos, al no poder considerar acreditada la relación de causalidad.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

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

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

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

c) Ausencia de fuerza mayor.

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

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

**CUARTA.-** Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido

recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En el presente caso resulta acreditado en el expediente que la reclamante fue diagnosticada el día 31 de julio de 2017 de fractura abierta grado I de extremidad distal radio derecho y fractura distal de radio izquierdo, que precisó intervención quirúrgica y posterior tratamiento rehabilitador.

La reclamante alega que la caída fue consecuencia del mal estado de la acera. Aporta como prueba de su afirmación unos informes médicos, unas fotografías de la calle y propone como prueba la declaración de un testigo.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v.gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio, 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) 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 la paciente en el informe como motivo de consulta.

Lo mismo cabe señalar del informe de asistencia del SAMUR que prueba únicamente el día, hora y lugar en el que se prestó la asistencia sanitaria de emergencia y los daños por los fue atendida

en ese momento.

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, 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). Se tratan, además, de fotografías de escasa calidad que, aunque muestran la existencia de un desperfecto en la acera, no permiten identificar el lugar de su emplazamiento, ni permiten tener por acreditada que la caída se produjo por esta razón.

Si bien es cierto que del informe del Departamento de Vías Públicas resulta la existencia del desperfecto que muestran las fotografías aportadas por la reclamante, *“una tapa de hormigón de arqueta rota, en la acera de la calle ..... frente al número .....”*, defecto puesto de manifiesto con los *“avisas”* 2060984 de 15 de octubre de 2015 y 2739030 de 16 de enero de 2017, es doctrina reiterada de este órgano consultivo que la existencia del desperfecto no prueba la mecánica de la caída ni, por tanto, la relación de causalidad.

No se ha practicado la prueba testifical propuesta por la interesada por la incomparecencia del testigo, constando únicamente la declaración firmada por este que se limita a afirmar que el día 31 de julio de 2017, a las 10:30 *“caminaba por la calle ..... de Madrid detrás de un grupo de personas cuando a la altura del n° ..... vi como una persona mayor tropezaba y se caía por la acera en mal estado”*.

En relación con la declaración escrita de la testigo, cabe recordar que esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros en sus dictámenes 67/17, de 16 de febrero y 128/17, de 23 de marzo,

acogiendo la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ha puesto de relieve la prevalencia del principio de oralidad en la práctica de la prueba de interrogatorio dada la importancia de la impresión del órgano instructor sobre la actitud del testigo ante las preguntas, su firmeza al dar respuesta, la posible contradicción o duda en su deponer. Por ello en el Dictamen 317/17, de 27 de julio, entre otros, se consideró que las declaraciones escritas no son una verdadera prueba testifical y que deben ser valoradas - como prueba documental que es- conforme a las reglas de la sana crítica sin que puedan tener el mismo valor probatorio que una declaración oral.

En el presente caso, la declaración escrita es tan genérica, sin realizar una descripción del desperfecto que permitiera identificarlo con el señalado por la reclamante, que impide tener por acreditada la mecánica de la caída.

Así pues, ante la ausencia de otras pruebas no es posible considerar probada 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”*.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 19 de abril de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 214/22

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid