

Dictamen nº: **416/20**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **29.09.20**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de septiembre de 2020, 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 ocasionados como consecuencia de una caída en la calle A a la altura de su número aaa.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 31 de marzo de 2017 la reclamante presentó en una oficina de registro del Ayuntamiento de Madrid una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída en la calle A.

En su escrito, expone que el 2 de julio de 2015, mientras caminaba por la calle A, nº aaa en su esquina con la calle B, sufrió una caída en unas escaleras que incumplen la normativa aplicable. Tuvo que ser trasladada por el SUMMA al Hospital General Universitario y al haber

sufrido una fractura abierta con fijación de tibia y peroné, fue ingresada e intervenida en el Hospital de Torrejón de Ardoz.

Posteriormente tuvo que ser intervenida por anquilosis de rodilla y recibió tratamiento rehabilitador en el citado hospital y en una clínica privada. A continuación, realizó los ejercicios recomendados por los especialistas hasta que *“(...) el 9 de febrero de 2017 quedaron consolidadas las secuelas a las que se refiere este escrito”*.

Entiende que, tal y como resulta de un informe pericial elaborado por un arquitecto técnico, la escalera donde se produjo la caída incumplía la normativa aplicable.

Aporta asimismo un informe médico de valoración del daño en virtud del cual reclama por:

-Periodo de curación

7 días muy graves (700 euros); 153 días graves (11.475 euros), 179 días moderados (9.828 euros), 238 días leves (7.140 euros).

-Intervenciones quirúrgicas.

1.700 euros.

-Secuelas psicofísicas.

Gonalgia de rodilla (3 puntos), limitación movilidad flexión (3 puntos), equiparable artrosis 2ª a artritis sin signos de sepsis (10 puntos), ligamentos laterales operados (3 puntos), material osteosíntesis (6 puntos).

Total: 34.351,58 euros.

-Perjuicio estético

8 puntos por perjuicio moderado por cicatriz en rodilla (7.090 euros).

-Gastos resarcibles

Silla de ruedas, rehabilitación en clínica privada y rodillera (970, 74 euros).

-Lucro cesante por dedicación a tareas del hogar con más de tres secuelas.

Días graves y muy graves (salario mínimo interprofesional) y días de perjuicio moderado (50% del salario mínimo interprofesional). Total: 7.367, 31 euros.

En total reclama 80.892, 42 euros.

Considera acreditada la concurrencia de los requisitos de la responsabilidad patrimonial sobre la base de los informes médicos y periciales que aporta.

Aporta diversa documentación médica, informes periciales y facturas.

**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 Acuerdo del jefe del Departamento de Reclamaciones I de 15 de junio de 2017 se requirió a la reclamante para que aportase: justificación de la representación en caso de actuar por medio de este; hora en que sucedieron los hechos; informe de alta médica; partes de baja y alta laboral; informe de Urgencias; documentación medica que acredite los extremos recogidos en el informe pericial; declaración de no haber sido indemnizada por los estos hechos; indicación de si se siguen otros

procedimientos de reclamación de los daños así como cualquier medio de prueba del que intentase valerse.

El 6 de julio de 2017 la reclamante confiere *apud acta* su representación a un abogado colegiado.

El 10 de julio de 2017 la reclamante presenta un escrito en el que indica que la hora del accidente fueron las 12.37 horas (tal y como resulta del informe del SAMUR), aporta las declaraciones requeridas, diversa documentación médica y afirma que existió un testigo de los hechos, en concreto, la trabajadora de un gimnasio cuya cristalera linda con la escalera y que vio la caída desde dentro y de cual tan solo facilita el nombre de pila.

El 8 de febrero de 2018 la jefa del Departamento de Reclamaciones II requiere a la reclamante para que aporte una declaración jurada de la testigo de los hechos.

Con esa misma fecha se requieren los informes del Servicio de Infraestructuras Viarias de la Dirección del Espacio Público, Obras e Infraestructuras y de la Policía Municipal.

El jefe de la UID San Blas-Canillejas de la Policía Municipal emite informe el 20 de febrero de 2018 en el que indica que no tienen datos sobre la caída de la reclamante.

El 15 de marzo emite informe la Dirección del Espacio Público, Obras e Infraestructuras en el que indica que los elementos que han provocado el daño no son competencia de ese centro directivo al estar ubicada la escalera fuera de la vía pública y dentro de la línea roja que define la edificación. Por ello la competencia pudiera corresponder a la Comunidad de Propietarios.

El 27 de marzo de 2018 la reclamante presenta un escrito en el que señala la existencia “*tras las averiguaciones oportunas*” de dos testigos de los hechos de los cuales aporta sus datos de identificación a los que añade la testigo que trabajaba en el gimnasio a la que había hecho mención en su escrito anterior y de la que solo aporta el nombre de pila y los datos del gimnasio.

El 18 de junio de 2018 se solicita el informe de la Subdirección General de Patrimonio Municipal del Suelo.

Con fechas 18 y 19 de junio de 2018 se cita a las dos testigos propuestas por la reclamante y se remite un escrito al abogado de la reclamante para que cite a la testigo de la que solo aporta el nombre.

El 13 de septiembre comparece una de las testigos propuestas que manifiesta que estaba en la calle A cuando vio a dos chicas con unos niños y la chica que iba a la izquierda dio un grito “*Ay*” y cayó de forma rarísima entre las escaleras y una rampa que hay por lo que acudió a ayudar.

A pregunta de la instructora afirma que no puede afirmar la distancia a la que se encontraba ya que ella estaba terminando de cruzar y ellas estaban casi al lado. Indica que acudió el SAMUR y trasladó a la reclamante al Hospital Gregorio Marañón.

Preguntada por el desperfecto afirma que si existía ya que las escaleras siguen estando mal sin barandilla para cogerse. En la zona “*hay más zonas parecidas y todas tienen barandilla menos esa. Y hoy en día siguen los escalones rotos*”. Preguntada por el concreto desperfecto afirma que las escaleras están rotas y no tienen barandilla.

Añade que había luz suficiente, no recuerda si la reclamante llevaba algo de la mano, la reclamante iba con otra chica y al lado los niños de

ellas. En cuanto al daño sufrido por la reclamante dice que se lesionó la rodilla y el brazo.

La segunda testigo declara ese mismo día e indica que es la hermana de la reclamante.

Afirma que iba con su hermana saliendo de un centro comercial donde hay unos escalones y una rampa. Iban hablando cuando de repente se cayó. Se intentó agarrar a su hermana, pero no pudo y se cayó al suelo y empezó a gritar. Ocurrió en la calle A, no sabe en qué número.

Estaban allí para comprar un regalo y es un lugar por donde pasa muchas veces.

Preguntada por cómo ocurrieron los hechos indica que: *“iban saliendo del centro comercial, iban hablando y de repente en el último escalón y en la cuesta que hay, dijo la reclamante, ¡Ay!, se intentó agarrar a su hermana, pero no pudo y se cayó y empezó a gritar y llorar”*.

Llamó al SAMUR y trasladaron a su hermana al Hospital Gregorio Marañón.

El desperfecto consistía en que no había ningún elemento de sujeción por lo que la reclamante se agarró a la testigo. Había luz suficiente y la reclamante no llevaba nada en las manos.

En cuanto al daño afirma que entre la testigo y el hijo de la reclamante retiraron a esta hacia la acera ya que hacía mucho sol. La pierna de la reclamante se puso como un balón de hinchada por lo que intentaron ir a por hielo.

El 13 de junio de 2019 la reclamante solicita el impulso del procedimiento.

El 18 de junio de 2019 la Subdirección General de Patrimonio del Suelo remite informe el en el que indica que el lugar donde ocurrió la caída no es de titularidad municipal, sino que las escaleras se encuentran dentro del suelo privativo delimitado por la alineación oficial en el chaflán formado por las calles A y B.

Por ello entienden que su mantenimiento corresponde a los titulares del suelo privativo de la manzana residencial.

El 19 de junio de 2019 se solicita a la aseguradora del Ayuntamiento una valoración del daño padecido por la reclamante.

El 21 de octubre de 2019 la reclamante toma vista del expediente.

Por escrito de 15 de enero de 2019 (sic) con sello de entrada en el Ayuntamiento de 30 de enero de 2020 la aseguradora Zurich valora el daño de la reclamante en 29.407,71 euros, con el siguiente desglose:

-315 días impeditivos (18.399,15 euros).

-5 días de hospitalización (359,20 euros).

-9 puntos de secuelas de perjuicio funcional (7.545,60 euros).

-4 puntos de perjuicio estético (3.103,76 euros).

El 10 de febrero de 2020 se concede trámite de audiencia a la reclamante y a la Comunidad de Propietarios de la calle A nº aaa.

Devuelta por Correos esta última notificación, se procede a dar audiencia a la Comunidad de Propietarios de la calle B nº bbb que recibe la notificación el 25 de febrero de 2020.

El 23 de abril de 2020 presenta escrito de alegaciones el secretario-administrador de la Comunidad de Propietarios en las que afirma que no

tiene datos sobre el accidente ni disponen de un circuito cerrado de televisión. Aportan los datos de su póliza de seguro.

El 4 de junio de 2020 la reclamante presenta un escrito en el que afirma que no puede cumplimentar el trámite de audiencia al no poder tomar vista presencial del expediente y estar el sistema de cita previa online bloqueado indicándoles desde el teléfono 010 que no puede dárseles traslado del expediente de forma telemática.

Consta una diligencia de la instructora del procedimiento fechada el 3 de agosto de 2020 en la que se indica que la notificación a la Comunidad de Propietarios de la calle A nº aaa fue devuelta por Correos pero la persona que ha presentado alegaciones en nombre de la Comunidad de Propietarios de la calle B nº bbb afirma que actúa en representación del edificio situado entre las calles A nº aaa y B nº bbb.

Consta otra diligencia de 5 de agosto de 2020 de la instructora en la que indica que desde la Subdirección General de Responsabilidad Patrimonial se ha ofrecido al abogado de la reclamante darle vista del expediente y este ha declinado el procedimiento.

Obra en el expediente un decreto de la letrada de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 18 de Madrid de 28 de julio de 2020 en el que admite a trámite el recurso contencioso-administrativo presentado por la reclamante contra el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad de Propietarios de la calle B nº bbb.

Finalmente, con fecha 14 de agosto de 2020, se formuló propuesta de resolución en la que propone desestimar la reclamación al entender que no concurre la responsabilidad del Ayuntamiento al tratarse de una escalera de titularidad privada y no considerar acreditada la relación de causalidad.



**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 8 de septiembre de 2020, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, 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 29 de septiembre de 2020.

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 superior a 15.000 euros 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).

El presente dictamen se emite en plazo.

**SEGUNDA.-** La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) en relación con el

artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en cuanto es la persona que ha sufrido el daño ocasionado por la caída que imputa al mal funcionamiento de los servicios públicos.

Si bien interpone la reclamación en su propio nombre bajo la dirección letrada de un abogado colegiado posteriormente ha conferido su representación a este último por comparecencia *apud acta*.

Debe hacerse una especial referencia a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid. En principio esta legitimación derivaría de la titularidad de la competencia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, ex artículo 25.2. d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local en la redacción vigente en el momento de los hechos.

La caída de la reclamante se produjo en unas escaleras situadas en los soportales que no forman parte del viario público municipal, sino que, como ha acreditado el Ayuntamiento de Madrid, se trata de un espacio perteneciente a la Comunidad de Propietarios de la calle B nº bbb, hecho que no ha sido rechazado por esta última en su escrito de alegaciones en el trámite de audiencia.

En nuestros dictámenes 92/19, de 7 de marzo y 360/18, de 26 de julio, esta Comisión, siguiendo el criterio del Consejo Consultivo, ha venido manteniendo la legitimación de los Ayuntamientos cuando se trata de espacios privados abiertos al uso público, así dictámenes 54/14, 502/14, de 26 de noviembre y 352/18, de 12 de julio toda vez que los ciudadanos no pueden conocer la titularidad de esos espacios que suelen presentar las características de una calle por lo que existe un deber de vigilancia municipal.

Ahora bien, mientras que en el Dictamen 92/19 consideramos que en el lugar donde se produjo la caída no había una distinción clara entre

la calle y el espacio de titularidad privada, en el Dictamen 360/18 entendimos que existía una clara separación entre el dominio público viario y la zona de propiedad privada.

En el caso que nos ocupa y según se puede apreciar de las fotografías incorporadas al expediente se trata de unos soportales claramente diferenciados del resto de la acera que permite el acceso a diversos establecimientos comerciales. Por ello en este caso procedería hacer uso del criterio recogido en el Dictamen 360/18 y considerar que esa diferenciación no crea en el ciudadano una situación de incertidumbre sobre la titularidad del espacio a lo que se suma el que la reclamante es consciente de ese hecho desde que ha tomado vista del expediente y por ello ha procedido a demandar también a la Comunidad de Propietarios que, por otro lado, no ha eludido su responsabilidad.

Esa falta de legitimación de la entidad local por caídas ocurridas en soportales de titularidad ajena a la entidad local aparece en sentencias como la del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (rec. 58/2011) y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) de 15 de diciembre de 2016 (rec. 6909/2015). En el ámbito civil cabe mencionar la sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva de 17 de mayo de 2017 (rec. 313/2017) en la que se cita una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de dicha ciudad.

No obstante, teniendo en cuenta el cierto margen de discrecionalidad que puede implicar el considerar que la zona es distinguible o no de la acera de titularidad municipal, esta Comisión considera procedente entrar en el fondo del asunto.

Por lo que se refiere al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC.

En el caso sujeto a examen, la reclamante refiere que la caída se produjo el 23 de julio de 2016 recibiendo posteriormente tratamiento médico y recibiendo el alta de rehabilitación el 12 de mayo de 2016 momento en el que se han de considerar estabilizadas las secuelas con independencia de que en una revisión posterior en Traumatología se recojan tales secuelas. Por ello la reclamación interpuesta el 31 de marzo de 2017 estaría formulada en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha de considerar correcta toda vez que se recabó el informe de los servicios a los que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81.1 de la LPAC y se concedió trámite de audiencia al reclamante y a la Comunidad de Propietarios de la calle B nº bbb en cuanto titular del lugar donde ocurrió el accidente.

Asimismo, se ha admitido la prueba documental y pericial aportada por la reclamante y se ha practicado la prueba testifical respecto de aquellos testigos de los cuales la reclamante ha proporcionado datos suficientes para su identificación.

**TERCERA.-** Debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en la actualidad tanto en la LPAC como en la LRJSP, exige la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el citado artículo 139, 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 diversas lesiones que requirieron tratamiento médico.

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.

En este caso la prueba practicada ha consistido de un lado en diversa prueba documental consistente en fotografías e informes médicos, así como en un informe pericial evacuado por un arquitecto técnico colegiado y un informe médico de valoración del daño.

Esta Comisión viene destacando que los informes médicos y los de los servicios de emergencias sanitarias no permiten establecer la relación

de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos como recuerdan las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014) y 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

En cuanto a las fotografías, cabe citar al respecto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de julio de 2015 (recurso 237/2015) que declaró en el caso de una caída en la vía pública que *“las fotografías aportadas (...) no prueban la mecánica o forma de ocurrir la caída alegada en tal fecha”*.

Igualmente, los informes periciales no son adecuados para la prueba de la relación de causalidad toda vez que el perito no contempló la caída y parte de los hechos que le fueron relatados por la reclamante. Es más, el informe médico de valoración del daño solo serviría para la adecuada valoración de los daños y el informe pericial de un arquitecto técnico para establecer la posible antijuridicidad, si bien dada la titularidad privada del espacio donde ocurrió la caída decaen algunas de las premisas normativas de las que parte

Por ello tiene una especial importancia la prueba testifical realizada.

El artículo 376 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece que la valoración de la prueba testifical se hará de acuerdo con las reglas de la sana crítica tomando en consideración la razón de ciencia que hubieren dado, las circunstancias que en ellos concurran y, en su caso, las tachas formuladas.

En este caso sorprende que, contando la reclamante con el asesoramiento de un abogado colegiado, el escrito inicial no contenga alusión alguna a la existencia de testigos. Posteriormente cuando la instructora del procedimiento insta a la reclamante a proponer los medios de prueba se menciona únicamente la existencia de un testigo que solo se identifica con un nombre de pila. Sin embargo, de forma sorpresiva,

cuando se insta a la reclamante a que aporte una declaración escrita de esa testigo, la reclamante aporta los nombres de dos testigos a los que identifica perfectamente siendo una de ellas su propia hermana (incurso en la causa de tacha del artículo 377.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y sin que el escrito inicial contuviese ninguna referencia a esas dos personas.

A ello se suma el que la testigo que no es familiar ofrezca datos que son ajenos a los hechos que presencié como que la reclamante fue trasladada al Hospital Gregorio Marañón o que los niños que acompañaban a la reclamante y la testigo (también ausentes en la reclamación inicial) eran los “*niños de ellas*”, los cuales en la declaración de esa testigo iban al lado de la reclamante y la otra testigo en tanto que la testigo-hermana de la reclamante precisa por propia iniciativa que desea hacer constar: “*Únicamente que los niños iban delante de ellas, ellas iban juntitas detrás y ellos se volvieron cuando oyeron el grito*”.

Estas circunstancias generan dudas sobre la espontaneidad de tales declaraciones que unidas a la sorprendente aparición de los testigos en un momento muy posterior en tanto que la reclamante no ha hecho ningún intento por precisar la identidad de la única testigo propuesta inicialmente permiten no tener por plenamente acreditadas las circunstancias de la caída y por tanto el necesario nexo causal.

Por tanto, no se puede entender establecida la existencia de una relación de causalidad entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento de los servicios públicos que se suma a lo ya expuesto sobre la falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid.

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

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

### **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no existir legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid y no haberse acreditado la relación de causalidad.

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 29 de septiembre de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 416/20

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid