

Dictamen nº: **505/22**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **26.07.22**

**DICTAMEN** de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 26 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid a través del consejero de Administración Local y Digitalización, 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 la caída sufrida en la calle Ferreterías nº 4, de Madrid, y que atribuye al mal estado de la acera.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**- Con fecha 9 de agosto de 2018, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída sufrida el 18 de julio anterior por el mal estado de la acera.

En concreto, la reclamante refiere que, estaba transitando por la calle Ferreterías a la altura del número 4, cuando sufrió una caída accidental a causa del mal estado de la acera, golpeándose la cabeza contra el suelo, siendo socorrida por gente que transitaba y que

avisaron a la Policía y al SUMMA, siendo trasladada a un centro hospitalario, donde le diagnosticaron una fractura nasal.

La reclamación indica que solicita una indemnización superior a 15.000 euros, y adjunta informe médico del Hospital Ramón y Cajal, con el diagnóstico de fractura de huesos propios nasales sin datos de patología aguda intracraneal, pautándose tratamiento conservador con hielo y analgésicos. También se acompaña fotografía de la reclamante con contusiones faciales y de una acera, donde refiere se produjo la caída.

**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).

Con fecha 23 de noviembre de 2018 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 indemnizada 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.

La reclamante presentó escrito en el que dio cumplimiento al mismo, y adjunta declaración de dos testigos que dicen haber presenciado como una señora se caía.

Con escrito posterior aporta certificado del SUMMA donde se refiere que el día 18 de julio de 2018, a las 14:08, se recibió una llamada solicitando asistencia sanitaria, movilizándose una

ambulancia urgente que acudió a la calle Alberique con Amposta, trasladando a la reclamante al Hospital Ramón y Cajal. La reclamante aclara que la calle indicada en el certificado es a donde fue trasladada por unas personas que le auxiliaron para sentarse en un bar, aparcando la ambulancia en la calle Alberique.

El órgano instructor solicita informes a la Policía Municipal, SAMUR y a la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras.

Los dos primeros contestaron indicando que no existía constancia de actuación alguna. Por su parte, la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras emitió informe el 24 de septiembre de 2019, en el que se señala que el desperfecto referido podría estar causado por el enraizamiento de los árboles o a un fallo de anclaje del árbol, lo que provoca que se levante el alcorque y el pavimento cercano, siendo necesaria la intervención de otro departamento municipal.

Por su parte, la aseguradora ZURICH manifiesta que en base a la documentación que figura en el expediente y de conformidad con el baremo de fecha de ocurrencia de los hechos, la valoración del expediente asciende a 1.974,22 euros.

El 7 de diciembre de 2021 se practica la prueba testifical de una de las testigos propuesta, no compareciendo el otro testigo citado. La compareciente declara que estaba en la terraza de un bar junto a su marido y vieron cómo la reclamante tropezó y cayó, procediendo a auxiliarla varias personas y a llamar a una ambulancia.

El 17 de diciembre de 2021, se procedió a dar trámite de audiencia y vista del expediente a la reclamante; a la mercantil DRAGADOS S.A., y a su aseguradora.

El representante de la aseguradora de la adjudicataria presenta por registro escrito de alegaciones, invocando la caducidad del procedimiento, señalando la existencia de una franquicia en la póliza de seguro voluntario e interesando la desestimación de la reclamación. La contratista presenta alegaciones excluyendo su responsabilidad.

La reclamante presenta escrito de alegaciones fechado el 17 de enero de 2022, ratificándose en su reclamación.

Finalmente, el 23 de junio de 2022 se redacta por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por falta de acreditación de la relación de causalidad y antijuridicidad del daño.

**TERCERO.-** El día 7 de julio de 2022 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 486/22 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 la Sección de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 26 de julio de 2022.

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 superior a quince mil euros 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 para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial como persona perjudicada por el mantenimiento del servicio público.

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 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 día 18 de julio de 2018, por lo que la reclamación, presentada el día 9 de agosto posterior, 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 procedural y, así, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC al Departamento de Vías Públicas de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras, del Ayuntamiento de Madrid.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia a la reclamante y al resto de los interesados en el procedimiento, que han formulado alegaciones en el sentido ya expuesto. 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.

Se observa, no obstante, el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, muy por encima del plazo de seis meses establecido para resolver y notificar la resolución. En este punto, tal como venimos recordando en nuestros dictámenes a propósito de esta falta de resolución en plazo, dicha situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. 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 informar 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, 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 asistida en las inmediaciones de donde dice se produjo la caída y fue trasladada a un hospital público, donde recibió asistencia sanitaria por contusiones y fractura nasal.

La reclamante alega que la caída fue consecuencia del mal estado de la acera, aportando unas fotos del lugar en las que se aprecia un amplio deterioro de la vía con zonas levantadas, en concreto por la falta de unas baldosas.

Aporta como prueba de su afirmación diversos informes médicos, fotografías de la calle y dos declaraciones juradas de testigos, uno de los cuales ha declarado en el procedimiento.

En relación con los informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, no son válidos para esclarecer el modo en que esta se produjo, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

Respecto a las fotografías aportadas, no 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).

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; el informe de asistencia del SAMUR tampoco es útil para acreditar el punto concreto en que se cayó la apelante y su causa, pues solo justifica que la asistencia sanitaria se prestó en una de las salidas del metro de la estación de Pueblo Nuevo; nada aclara, por su parte, el informe del Hospital Ramón y Cajal; y finalmente, el informe del Jefe de la Unidad Técnica de Conservación 2, de la Dirección General de Vías Públicas y Publicidad Exterior tampoco despeja las dudas, pues del*

*hecho de que se diera aviso del alta para la reparación de la ceja de menos de 2 centímetros existente en una baldosa de terrazo, no se infiere que la caída hubiera sido provocada por ella, máxime cuando el informe considera el desperfecto como poco proclive a producir tropiezos, lo que comparte esta Sala a la vista del reportaje fotográfico, llevándonos a concluir que el estado de la acera se adecuaba al standard de seguridad y de prestación del servicio exigible al tránsito de peatones, extremo que carece de la relevancia que la apelante pretende atribuirle, puesto que lo esencial es la falta de acreditación de la causa y la forma en que la caída se produjo”.*

Ante reclamaciones por caídas en la vía pública, generalmente la única prueba directa es la testifical de las personas que presenciaron los hechos por los que se reclama, lo que hace que esta prueba tenga especial relevancia sin perjuicio de su valoración de acuerdo con la sana crítica y conjuntamente con los demás elementos probatorios.

En el expediente que analizamos, hay dos testigos que dicen haber presenciado la caída, aportándose declaración escrita y documento de identidad de ambos, uno de ellos dice ser una persona que trabajaba enfrente del lugar de la caída pero no compareció al ser citado para declarar. La otra persona compareció en dependencias municipales, respondiendo a las preguntas del instructor que estaba sentada en la terraza de una bar con su marido y vio cómo la reclamante, que iba sola, tropezaba y caía, siendo auxiliada por las personas que se encontraban en el bar. Una vez respondió a todas las preguntas formuladas por el instructor, la testigo identificó en una fotografía el lugar de la caída y dónde se encontraba ella.

Ciertamente, esta declaración testifical, unido a la asistencia recibida en el momento inmediato de los hechos y la constancia de graves desperfectos en el lugar de la caída, permiten atribuir los

daños sufridos a la caída que, verosímilmente, tuvo como motivo ese amplio deterioro de la acera.

Los argumentos vertidos en la propuesta, intentando desvirtuar la testifical con evidente subjetividad, no pueden ser acogidos. En efecto, la testigo refiere claramente que vio cómo tropezaba y caía al suelo la reclamante en una zona con amplio deterioro de la acera y susceptible de hacer tropezar a cualquier viandante. Si la declaración no aporta más datos sobre la caída solo es imputable al instructor, que debería haber preguntado más detalles si no le parecía suficientemente clara la explicación de la testigo. Por otra parte, las dudas que vierte sobre si los desprfectos son causados por las raíces son irrelevantes, dado que el mal estado de la calle es un hecho notorio con independencia de su causa.

Por otra parte la propuesta considera que el desperfecto era perfectamente visible y evitable con una mínima diligencia. A este respecto, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, recogido entre otros en nuestro Dictamen 75/19, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración de los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los viandantes, de acuerdo con la conciencia social. Así, para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social.

Para el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) recuerda que “*en casos de*

*caídas como la presente, la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, si bien ha de precisarse que no es posible reclamar una total uniformidad de la vía pública. Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que, socialmente, es requerible. Es precisamente cuando sea necesario un nivel de atención superior cuando surgirá, en su caso, la relación de causalidad, siempre que no se rompa dicho nexo por hecho de tercero o de la propia víctima”.*

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 para producir una caída pese a caminar con una diligencia ordinaria. En otro caso, no existiría título de imputación del daño a la Administración.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, no estamos ante un ligero defecto en la acera sino que el deterioro abarcaba una zona amplia que hacía difícil el caminar, apreciándose además que junto a esos desperfectos había más zonas deterioradas y un alcorque sin árbol. Así, no es exigible al ciudadano en su deambular cotidiano ir sorteando obstáculos derivados de un penoso estado de conservación de la vía por el ayuntamiento, por lo que estamos ante unos evidentes daños antijurídicos derivados de un malfuncionamiento del servicio público municipal.

**QUINTA.-** Resta por valorar los daños sufridos por la reclamante, que ha aportado únicamente el informe médico asistencial donde se refiere fractura nasal y pautándose tratamiento analgésico y conservador, no constando secuelas.

A la vista de esos daños acreditados y a falta de cuantificación por la reclamante, cabe atender a la valoración realizada por la aseguradora del municipio, que cuantifica los daños en un total de 1.974,22 €, según el siguiente desglose:

-15 días de perjuicio moderado X 53,81€ = 807,15€.

-15 días de perjuicio básico X 31,05€ = 465,75€

- 1 punto de perjuicio estético ligero 701,32€.

Esa cantidad deberá actualizarse en el momento en que se ponga fin al procedimiento de conformidad con el artículo 34.3 LRJSP.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, reconociendo una indemnización de 1.974,22 €, sin perjuicio de su actualización.

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 26 de julio de 2022

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 505/22

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid