

Dictamen nº: **58/23**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **09.02.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 9 de febrero de 2023, 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 Avenida de Valladolid, 83, de Madrid, durante el desarrollo de una marcha por las riberas del Manzanares.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por un escrito presentado el día 17 de mayo de 2018 en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano Chamartín del Ayuntamiento de Madrid, la interesada antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 14 de mayo de 2017, en la Avenida de Valladolid, 83, que atribuye a las “*dificultades del terreno*”, por lo que resbaló sobre medio metro, cuando iba en una marcha por las riberas del Manzanares (folios 1 y 2 del expediente administrativo).

Refiere que, como consecuencia de la caída, se fracturó la meseta tibial, tibia, cabeza de peroné, así como fractura del húmero con desplazamiento del troquíter.

Solicita una ayuda por la pérdida económica que dicho accidente le ha ocasionado por la pérdida de retribuciones.

Dice que desde que ocurrió el accidente hasta que llegó un médico tardaron 50 minutos y que tuvieron que avisar a otra ambulancia, dada la gravedad de las lesiones y que fue precisa la intervención de los bomberos para desplazarla a la ambulancia.

Según el escrito de reclamación, la interesada durante los tres primeros meses quedó totalmente dependiente, precisando posteriormente tratamiento rehabilitador que continúa a la fecha de interposición de su escrito.

Acompaña con su escrito copia del informe del SAMUR, información sobre la V marcha por las riberas del Manzanares, organizada por Ecologistas en Acción, fotografías del lugar de los hechos e informes médicos, pruebas diagnósticas, un certificado del habilitado-pagador del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Públicas con la cantidad dejada de percibir por la reclamante como consecuencia de su baja laboral, factura por alquiler de una silla de ruedas, facturas de taxis, facturas por tratamiento rehabilitador y sesiones de fisioterapia y, finalmente, pruebas diagnósticas (folios 3 a 35).

**SEGUNDO.-** Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el día 13 de septiembre de 2018 se requiere a la reclamante para que aporte una descripción detallada de los hechos; indicación de la hora en que ocurrieron los mismos; croquis del lugar del accidente y fotografía, si fuera posible; indicación del organismo o empresa que organizaba la V Marcha por las riberas del Manzanares, así como documentación justificativa de su inscripción; en relación con los daños

personales, descripción de los daños; parte de alta por incapacidad temporal; informe de alta médica, informe de Urgencias del centro donde fue atendida, informe de alta de rehabilitación y estimación de la cuantía en que valora los daños con indicación de si la cantidad reclamada es inferior a 15.000 €; en caso de daños materiales, aportación de factura, presupuesto o informe pericial, debiendo indicar si la cantidad que reclama es inferior a 15.000 €; declaración suscrita por la reclamante en la que manifieste expresamente no haber sido indemnizada (ni ir a serlos) por compañía o mutualidad de seguros, como consecuencia del accidente sufrido; cualquier otro medio de prueba del que pretendiera valerse y, finalmente, indicación sobre si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

El día 11 de octubre de 2018 la interesada presenta escrito en el que describe los hechos e indica que la actividad había sido organizada por la Asociación de *“Ecologistas en acción”* y consistía en caminar desde la Casa de Campo hasta Somontes andando por *“el diseño trazado que la organización preparó para dicha actividad”*. Expone que la marcha había sido autorizada por los servicios municipales, especialmente, por la Policía Municipal y la Policía Nacional, haciendo esta última de escolta. Expone que a las 11:30 horas sufrió el grave accidente, por lo que tuvo que ser atendida por el SAMUR y por los bomberos.

Refiere que se encuentra imposibilitada para valerse por sí misma y que está aún pendiente de estabilización de las secuelas, por lo que valora únicamente los daños materiales que cuantifica, provisionalmente, en 7.326,52 €.

Declara no haber recibido indemnización alguna por estos mismos hechos y dice que ha interpuesto reclamación contra la asociación *“Ecologistas en acción”* y a su compañía aseguradora.

Aporta con su escrito nueva documentación entre la que figura un informe de valoración del daño corporal de 9 de octubre de 2018 en el que se indica que la reclamante ha sufrido 7 días de perjuicio personal básico por pérdida temporal, 436 días de perjuicio persona particular moderado y 8 puntos de secuelas en el hombro, 2 en la rodilla, 12 puntos por el combinado de la puntuación en 4 parámetros (fórmula Balthazar) y 3 puntos por perjuicio estético ligero. Indica que debe añadirse en la indemnización 2.400 € por las intervenciones quirúrgicas a las que ha tenido que someterse la reclamante (folios 47 a 112).

Con fecha 2 de noviembre de 2018 la instructora del procedimiento manifiesta que, al estar pendientes de resolución las reclamaciones interpuestas contra la asociación organizadora de la actividad y su aseguradora, el procedimiento de responsabilidad patrimonial quedaría a la espera del resultado de tales reclamaciones.

El día 9 de mayo de 2019 la instructora del procedimiento requiere a la reclamante para que informe sobre el estado de tramitación de las citadas reclamaciones, señalando un plazo de quince días al efecto, con el apercibimiento de que transcurrido dicho plazo sin atender al requerimiento, se procedería al archivo del expediente por caducidad del mismo. El día 16 de mayo de 2019 la interesada presenta escrito en el que manifiesta que *“quedan paralizados todos los procesos de reclamación a todas las entidades”* e informa que no se ha iniciado ningún procedimiento penal, por lo que solicita la continuación del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Con fecha 4 de junio de 2019, la jefa del Departamento de Servicios Sociales del Distrito Moncloa-Aravaca informa que la V Marcha por la ribera del Manzanares era una actividad ajena a dicho departamento en la que no participaron los centros municipales de mayores de dicho distrito.

Solicitado informe por la instructora del procedimiento a la Policía Nacional, con fecha 11 de junio de 2019 la Unidad de Atención al Ciudadano de la Policía Nacional informa en relación con un procedimiento que no tiene relación con el que nos ocupa.

El día 17 de junio de 2019 la interesada presenta nuevo escrito insistiendo en que han quedado finalizados las reclamaciones contra la asociación organizadora de la marcha y su aseguradora y solicita la continuación de la tramitación del procedimiento.

Con fecha 18 de julio de 2019 emite informe el consejero técnico de la Oficina de Actos en Vía Pública que declara no haber tenido conocimiento de la celebración de la actividad denominada V Marcha por las riberas del Manzanares hasta la solicitud de informe por el Departamento de Reclamaciones que tuvo entrada en esa oficina el día 4 de junio de 2019. Solicita que, si la prueba era conocida o identificada con otra denominación se les haga llegar para comprobar nuevamente la base de datos.

El intendente jefe de la U.I.D. Moncloa-Aravaca emite informe el día 7 de noviembre de 2019 en el que declara que consultada la aplicación informática del Parte de Intervención Policial, así como los archivos de la unidad, no consta ninguna intervención, ni actividad policial alguna referida a dicha incidencia llevada a cabo por componentes afectos a esa unidad (folio 158).

Consta la emisión de informe, con fecha 22 de noviembre de 2019, por el jefe de la Unidad de Captación, Tratamiento y Control de Datos de la Jefatura del Cuerpo de Bomberos, sobre *“persona caída a nivel inferior”* y dice:

*“Cuando estamos llegando a la dirección facilitada vemos que el incidente se ha producido en la salida de la M30 a Puente de los*

*franceses. Tras comunicarlo a central entramos en contradirección hasta llegar al lugar donde se encuentra las dotaciones de Samur que han entrado por el mismo sitio que nosotros. Una vez allí responsable de Samur nos indica que hay una persona caída junto al río a la que están atendiendo, pues tiene lesiones de rodilla y hombro. Nos informan que necesitan ayuda para sacarla en camilla del lugar en que se encuentra bajo el puente de la carretera de Castilla. Una vez el personal sanitario termina su labor de estabilización y sujeción a la plancha de rescate pasamos a hacernos cargo de la evacuación de la víctima a la ambulancia. Coordinamos la salida del ramal con los agentes de movilidad y regresamos al parque sin novedad”.*

El informe indica como “origen” que “*hacía marca a pie por terreno angosto*”.

La Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes emite informe el día 7 de enero de 2020 para indicar que “*la zona donde se produce la caída no está catalogada como zona verde en el PGOU-97 y no se encuentra incluida en la relación de zonas verdes y arbolado urbano a conservar cuyo mantenimiento es gestionado por el Área de Gobierno de Medio Ambiente a través de la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes*”.

La compañía aseguradora del ayuntamiento ha valorado las lesiones sufridas por la reclamante, “*sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades*” en 39.302,99 €.

Con fecha 20 de julio de 2020 la interesada presenta escrito con el que adjunta las declaraciones escritas de testigos que estaban presentes el día de los hechos, así como fotografías “*que demuestran lo ocurrido*”.

Con fecha 13 de enero de 2021 se toma declaración a los testigos propuestos por la interesada. El primero de ellos, marido de la reclamante, afirma como lugar de los hechos el “*Puente del Rey el día 14*

*de mayo de 2017, domingo a las 10 de la mañana, aproximadamente*". El testigo reconoce que no estaba presente cuando ocurrieron los hechos y que llegó después, tras ser llamado, y pudo ver a la reclamante en el lugar de la caída tras el accidente. Interrogado por la causa u origen del accidente, el testigo dice que *"a su entender la mala organización de Ecologistas en acción por hacer pasar a la gente por el terreno que no es apto para la circulación donde las condiciones eran malísimas, en el momento de los hechos"*. Explica que había un bloque de granito *"mal puesto de la estructura del puente por el que había que pasar"* y añade que *"no había camino ni pasarela para transitar"*.

El segundo de los testigos, menor de edad, es el hijo de la reclamante, que indica que la caída se produjo al lado del Puente de los franceses. Describe que *"era un terraplén de alta altura, tenías que bajar por ahí"*. Dice que el bajó primero y después intentó bajar su madre, pero el suelo estaba mojado y se cayó. Interrogado por algún desperfecto, el testigo responde que no recuerda si había algún montículo o algo, pero que *"que la rampa de por sí era ya muy difícil de bajar"*. Dice que los desperfectos eran visibles y evitables. Finalmente, tras identificar el lugar de los hechos en la fotografía añade que el terreno estaba en mal estado *"porque era un salto y resbalaba"*.

El día 25 de enero de 2021 se toma declaración a otro de los testigos propuestos que era el responsable de la marcha que declara que conoce el itinerario *"porque llevan multitud de ellas por el mismo itinerario"* y que era *"la quinta marcha formal"*. Explica que se comunicó la marcha a la Delegación del Gobierno que la autorizó y que *"disponía de Policía Nacional que les acompañaba en el recorrido"*. Preguntado por el accidente, el testigo que declaraba que estaba a escasos metros, dice que no puede precisar cómo se cayó. Dice que había un pequeño escalón en zona terriza y que la reclamante resbaló en el escalón, en la zona de descenso. Describe el terreno como no uniforme con desnivel y que era

primavera, un día luminoso y no había ningún condicionante, *“a lo mejor de días anteriores algo de hierba”*. Preguntado por el lugar de los hechos en las fotografías, el testigo señala que *“el lugar de la caída es el terraplén donde se ve a los bomberos y que el terreno se encontraba seco”*. El testigo contesta que, en relación con el terreno, era *“un terreno sin tratar”*. *“Se demandaba su arreglo y ahora no sabe si el ayuntamiento o la Confederación del Tajo ha habilitado ese recorrido, se hace otro para librar ese obstáculo y ahora es un recorrido impecable”*. Añade que, el lugar donde se produjo la caída es una zona de servidumbre de 5 metros a lo largo de los márgenes del río. *“Por donde transitaban es una zona de vivienda de indigentes”*.

Con fecha 26 de enero de 2021, emite informe la Dirección General de Conservación de Vías Públicas que dice:

*«Se desconoce si la caída se produce exactamente en lugar donde atienden a la interesada o si es “más cerca del río” tal y como indica el informe de Bomberos de 22-11-2019. El lugar donde la atienden, a la vista de las fotografías aportadas y de la de Google maps que se adjunta a este informe y que corresponde, precisamente, a mayo de 2017, es un talud lateral de una vía de salida de M30 a Puente de los Franceses. NO es una zona destinada al tránsito peatonal.*

*- No es una zona verde sino que forma parte del sistema viario. Su conservación podría corresponder a Calle 30 pero a la vista de la fotografía que se aporta, la zona está limpia y segada, lo que indica que tiene un estado adecuado para la función que cumple.*

*- De los documentos aportados por la interesada y del texto de la publicación en la web de Ecologistas en Acción que se adjunta, se deduce que la marcha tiene la intención de recorrer la “zona de servidumbre” del río, lo que implica que los participantes conocen que la misma no discurre por calles y paseos pavimentados. La interesada, siguiendo el recorrido de la marcha, se ha situado en una*



*zona no destinada al tránsito peatonal y su accidente en modo alguno puede achacarse a un “mal estado” del terreno. La propia interesada en su escrito indica literalmente “dadas las dificultades del terreno, resbalé...”, no se hace referencia a una falta de conservación sino que se describe el lugar en el que se encuentra».*

Solicitado por la instructora del procedimiento nuevo informe a la Policía Nacional, a la vista de que el enviado no se correspondía con la reclamante, el día 16 de febrero de 2021 se remite el informe emitido por el jefe de la Unidad de Atención al Ciudadano, con fecha 11 de junio de 2019, ahora sí con los datos de la reclamante, y en el que se pone de manifiesto que *“consultada la aplicación informática que gestiona los sucesos de la Sala del 091 de Madrid, en la fecha, dirección y nombre facilitado, no se localiza ningún suceso relacionado con su petición”.*

Concedido trámite de audiencia a la reclamante, a la entidad Madrid Calle 30, S.A., a la compañía aseguradora de esta, así como a la compañía aseguradora del ayuntamiento, con fecha 3 de marzo de 2021 la reclamante presenta escrito en el que manifiesta que está pendiente de la estabilización de las secuelas. Acompaña su escrito con nuevos informes médicos sobre la evolución de las lesiones, facturas y el informe pericial de valoración del daño corporal de 9 de octubre de 2018, ya aportado al procedimiento.

El día 10 de mayo de 2021, la entidad Madrid Calle 30, S.A., presenta escrito de alegaciones que concluye:

*“- La zona donde la reclamante señala como lugar del incidente, no es una zona habilitada para el tránsito peatonal, hecho que es reconocido, además, en su escrito por la propia reclamante (Apartado 4).*

- Los Servicios de Conservación cumplieron adecuadamente los trabajos encomendados para el correcto mantenimiento de dicha zona (Orden de Trabajo en Anexo III).

- Quedando constancia del cumplimiento de la labor de estos Servicios de Conservación, no parece que exista relación de causalidad entre el hecho reclamado y el funcionamiento de estos Servicios de Conservación.

Se adjunta: Informe de fecha 25 marzo de 2021 elaborado por la empresa de conservación de la M-30”.

El director de la Unidad de Seguridad Ciudadana de la Delegación del Gobierno de Madrid, el día 16 de junio de 2021, emite informe sobre la V Marcha por las riberas del Manzanares (folios 375 a 380) que dice:

«1.-La citada manifestación-marcha fue convocada por la Asociación Ecologistas en Acción, representada por (...). El objeto de la misma era “dar a conocer a la ciudadanía los valores ambientales de las márgenes del río Manzanares desde su inicio, pero especialmente en la parte donde no se ha producido ninguna obra de canalización”.

El recorrido comunicado era “Puerta del Río/Puente del Rey, entrada principal a la Casa de Campo hasta el Área deportiva de Somontes, cruce con carretera de acceso a la Zarzuela”.

2.- Con fecha 9/05/2017, esta Delegación del Gobierno tomó conocimiento de la “V Marcha por las Riberas del Manzanares”, en aplicación de lo dispuesto en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión.

3.- La manifestación-marcha fue comunicada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para el establecimiento del oportuno dispositivo de seguridad.

*4. - La manifestación fue asimismo comunicada al Ayuntamiento de Madrid, concretamente a la Policía Municipal (Organización de los Servicios) y a la Oficina de Actos en Vía Pública, con fecha 10 de mayo de 2017.*

*Se adjunta copia de la comunicación de la marcha y de la toma de conocimiento de esta Delegación del Gobierno».*

Tras la incorporación de este nuevo informe, se dio nuevo trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento.

El día 24 de septiembre de 2021 la empresa Madrid Calle 30, S.A. presenta escrito de alegaciones ratificándose en todo lo manifestado en su escrito anterior y acompañando nuevamente el informe emitido por la empresa de conservación de la M-30.

Con fecha 6 de octubre de 2021 presenta alegaciones la compañía aseguradora de Madrid Calle 30, S.A. que alega, en primer lugar, la existencia de una franquicia de 3.000 € en la póliza de su asegurado, la falta de acreditación del nexo causal y por la falta de responsabilidad de Madrid Calle 30, S.A., que ha cumplido sus obligaciones de conservación, realizadas siempre bajo las condiciones y horarios pactados con el Ayuntamiento de Madrid. Considera que el accidente fue culpa de la reclamante y discrepa de la valoración del daño efectuada por esta.

Con fecha 5 de mayo de 2022 la jefa del Servicio de Responsabilidad Patrimonial solicita informe al SAMUR-Protección Civil al advertir que la reclamante en su escrito parece reprochar un retraso en la asistencia de dicho servicio.

El día 10 de mayo de 2022 emite informe el jefe de División de apoyo a la organización del SAMUR-Protección Civil que informa:

*«El día 14/05/2017 a las 11:14 horas recibimos un aviso procedente del Cuerpo Nacional de Policía informando que en la Avd. Valladolid 83, “en una manifestación, una persona tenía dolor en miembro inferior tras sufrir una caída”.*

*Hacia el lugar se envió la unidad de Soporte Vital Básico 8518 que llegó al punto a las 11:23 horas valorando y atendiendo a Dña. (...) por sufrir un traumatismo en la rodilla izquierda. Al apreciar dicha unidad que la rodilla estaba deformada y la paciente tenía mucho dolor solicitó la presencia de una unidad de Soporte Vital Avanzado para proporcionar analgesia. Enviándose a las 11:31 horas a la unidad de Soporte Vital Avanzado 8192 que llegó al punto a las 11:41 horas y que fue quien finalmente tras administrar analgesia a la paciente la trasladó al hospital.*

*Por todo ello, la actuación se ajusta estrictamente a nuestros procedimientos. Con la información de que disponíamos “dolor en miembro inferior tras sufrir una caída”, se envió por estricta proximidad una unidad de Soporte Vital Básico quienes, tras valorar a la paciente, solicitaron una unidad de Soporte Vital Avanzado que se envió. Por tanto, nuestro servicio tuvo un tiempo de respuesta de 9 minutos, lo que está conforme con nuestra carta de servicio».*

Del anterior informe se dio traslado a todos los interesados en el procedimiento, presentando la entidad Madrid Calle 30, S.A. el día 29 de septiembre de 2022 un escrito de alegaciones oponiéndose a la reclamación presentada.

El día 11 de octubre de 2022 presenta alegaciones la compañía aseguradora de Madrid Calle 30, S.A., reiterando las formuladas en su día.

El día 28 de octubre de 2022 compareció la reclamante en las dependencias municipales, obteniendo copia del contenido íntegro del expediente. No consta que haya formulado alegaciones.

El día 14 de diciembre de 2022 se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar que no existe nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales ni concurrir la antijuridicidad del daño, siendo la propia reclamante quien decidió participar de forma libre y voluntaria en la marcha organizada por “*Ecologistas en Acción*” por la zona de servidumbre del río Manzanares, zona no habilitada para el tránsito de peatones.

**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 28 de diciembre 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 9 de febrero de 2023.

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 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 zona de servidumbre del río Manzanares.

En relación con la legitimación pasiva, tal y como establece el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, los municipios ostentan competencias en materia de infraestructuras públicas de su titularidad. En el presente caso, del expediente resulta que el accidente tuvo lugar debajo del puente de la carretera de Castilla que cruza el río Manzanares. Según el informe de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas, el lugar donde la atendió el SAMUR, es un talud lateral de una vía de salida de M30 a Puente de los Franceses, no destinada al tránsito peatonal. El informe indica que no es una zona verde sino que forma parte del sistema viario, por lo que su conservación corresponde a Madrid Calle 30, S.A.. Por tanto, existe legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, sin

perjuicio de la facultad de repetir contra la empresa responsable de la conservación de la M-30, si se dan las circunstancias para ello.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 67.1 de la LPAC). En este caso el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 14 de mayo de 2017 y, consecuencia del mismo, la reclamante tuvo que ser intervenida el día 17 de mayo de 2017, siendo dada de alta el día 20 de mayo siguiente, por lo que cabe considerar que la reclamación presentada el día 17 de mayo de 2018 se ha formulado dentro del plazo de un año que marca el texto legal.

En cuanto al procedimiento, se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LPAC. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar informe de los servicios técnicos municipales, del Cuerpo de Bomberos, de la Policía Municipal, de la Policía Nacional y del SAMUR-Protección Civil. Asimismo se ha conferido el oportuno trámite de audiencia a la interesada, a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, a la empresa Madrid Calle 30 y a su aseguradora. Después se ha formulado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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.

**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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. 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”*.

Del expediente administrativo resulta acreditado que la reclamante, de 50 años en la fecha en que ocurrieron los hechos, fue atendida en el Servicio de Urgencias de una clínica privada el día 14 de marzo de 2017 e intervenida tres días después, por fractura conminuta de extremo proximal de tibia así como por fractura de cabeza humeral, quedando inmovilizada durante tres meses y precisando después tratamiento rehabilitador y nueva intervención quirúrgica para la retirada de material de osteosíntesis.

Probada la realidad de los daños, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Esta Comisión viene destacando que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, ha de probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, lo que supone que le corresponde probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la vía pública.

En el presente caso, la reclamante invoca como causa de la caída *“las dificultades del terreno”* y aporta para acreditar esta circunstancia

unos informes médicos, unas fotografías del rescate por los bomberos tras el accidente y la declaración escrita de tres testigos. En el curso del procedimiento se ha recabado el informe de la Policía Municipal, de la Policía Nacional, del Distrito de Moncloa-Aravaca, de la Oficina de Actos en la Vía Pública, del Cuerpo de Bomberos, del Servicio de Conservación de Zonas Verdes, de la Subdirección General de Vías Públicas, a la Delegación del Gobierno de la Comunidad de Madrid y del SAMUR-Protección Civil. Se ha practicado la prueba testifical propuesta.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron a la reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta.

Lo mismo cabe señala del informe del SAMUR que, como es doctrina reiterada de esta Comisión, acredita el lugar, fecha y hora de la asistencia prestada a la reclamante por el citado servicio y los daños, pero no prueba la relación de causalidad entre estos y el funcionamiento de los servicios públicos, al no haber sido testigos directos de la caída.

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 la existencia de un desperfecto en el pavimento, no prueban que la caída esté motivada por dicho defecto en la calzada y la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre). En el presente caso, además, se trata de fotografías que muestran las operaciones de rescate de la paciente tras el accidente, sin que pueda observarse con claridad el lugar donde se produjo la caída.

En relación con el informe de la Policía Nacional, si bien la Unidad de Atención al Ciudadano en su informe de 11 de junio de 2019 refirió que no se localizaba ningún suceso relacionado con la reclamación formulada, el informe del director de la Unidad de Seguridad Ciudadana de la Delegación del Gobierno de Madrid reconoce que se comunicó la autorización de la V Marcha por las riberas del Manzanares a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la adopción del dispositivo de seguridad preciso para este tipo de manifestaciones. De los informes emitidos resulta, sin embargo, que ninguno de los policías que acompañaban la marcha fue testigo directo de la caída de la reclamante. En este sentido, merece la pena destacar cómo resulta del informe del SAMUR-Protección Civil que se trataba de *“un aviso procedente del Cuerpo Nacional de Policía”*, limitándose a informar que, en la Avenida de Valladolid, 83, en una manifestación *“una persona tenía dolor en miembro inferior tras sufrir una caída”*.

En relación con la prueba testifical, el primero de los testigos, el marido de la reclamante, reconoce que no estaba presente en el lugar de los hechos en el momento de la caída.

Por lo que se refiere al segundo, el hijo de la reclamante, declara que el lugar de la caída era un terraplén de *“alta altura”*, muy difícil de bajar, indicando que los desperfectos eran visibles y evitables.

Por su parte, el tercero de los testigos, organizador de la marcha, declara que no puede precisar cómo se cayó la reclamante, afirma que había *“un pequeño escalón en zona terriza”*, para luego decir que era un terraplén y un *“terreno sin tratar”*.

Además, es preciso tener en cuenta la propia declaración de la reclamante en su escrito de inicio del procedimiento que habla de las dificultades del terreno.

Según resulta del informe de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas, el lugar donde cayó la reclamante es un talud lateral de una vía de salida de M30 a Puente de los Franceses, que forma parte del sistema viario y que no es una zona destinada al tránsito peatonal.

Igualmente, el informe del Servicio de Bomberos describe como causa del accidente que *“hacía marcha a pie por terreno angosto”*.

En igual sentido, el primero de los testigos refiere en su declaración que la causa u origen del accidente es *“a su entender la mala organización de Ecologistas en acción por hacer pasar a la gente por el terreno que no es apto para la circulación donde las condiciones eran malísimas, en el momento de los hechos”*. Explica que había un bloque de granito *“mal puesto de la estructura del puente por el que había que pasar”* y añade que *“no había camino ni pasarela para transitar”*.

De lo expuesto puede concluirse que, no siendo el lugar del accidente un espacio adecuado para el tránsito de peatones, la reclamante asumió el riesgo de caminar por dicha zona, no siendo posible concluir la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales ni concurrir la antijuridicidad del daño.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no existir relación de causalidad entre los daños sufridos

por la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales ni concurrir la antijuridicidad del daño.

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 9 de febrero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 58/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid