

Dictamen nº: **70/23**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **16.02.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 16 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 calle Padilla nº 49, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por un escrito presentado el día 26 de febrero de 2020 en el registro electrónico del Ayuntamiento de Madrid, la interesada antes citada, asistida por abogado, formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 27 de febrero de 2019, a la altura del número 49 de la calle Padilla, que atribuye *“al mal estado del encintado de la acera”*. La reclamante dice que el tramo de acera en el que tuvo lugar el accidente es una auténtica prueba de obstáculos y que la caída se produjo al resbalar *“sobre el entramado metálico que ocupa prácticamente toda la superficie de paso situado entre la pared y la señal de tráfico existente”* que está muy desgastado. Alega también que había una iluminación insuficiente.

Refiere que fue atendida tras la caída por tres amigas que la acompañaban en el momento de los hechos, por otros viandantes y por el SAMUR que la trasladó al Hospital General Universitario Gregorio Marañón, donde fue diagnosticada de fractura subcapital de fémur izquierdo, que precisó intervención quirúrgica al día siguiente consistente en artroplastia parcial de cadera y alta hospitalaria el día 5 de marzo siguiente, siendo dada de alta definitiva el día 27 de junio de 2019.

La interesada cuantifica el importe de la indemnización solicitada en 24.774 €, cantidad resultante de la suma de 4.896,48 € en concepto de perjuicio por pérdida temporal de calidad de vida y 19.877,52 € por 19 puntos de perjuicio estético y perjuicio por la intervención.

Solicita como prueba, además de la documental aportada (consistente en informe del SAMUR, informes médicos y fotografías), que un perito emita informe motivado sobre la situación y estado de conservación del pavimento; pericial para valoración del daño corporal de las secuelas que padece; prueba testifical de las tres amigas que la acompañaban y, además, del equipo del SAMUR que la atendió tras la caída, así como de los médicos que la atendieron en el Hospital General Universitario Gregorio Marañón.

SEGUNDO.- Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el día 6 de mayo de 2020 la Subdirección General de Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Madrid requiere al representante de la reclamante para que aporte poder notarial por el que se otorgue su representación al primero y declaración suscrita por la afectada de no haber sido indemnizada (ni ir a serlo) por compañía o mutualidad de seguros y declaración bajo juramento o promesa de las personas que podrían haber presenciados los hechos.

Por escrito presentado el día 30 de junio de 2020 se da cumplimiento al anterior requerimiento. Además de la declaración de no haber sido indemnizada firmada por la interesada, el representante de la reclamante aporta la declaración de las tres testigos propuestas y autorización para que su representante pueda realizar por vía telemática apoderamiento *apud acta*.

El día 28 de noviembre de 2020 emite informe la jefe de la U.I.D. Salamanca que dice que consultados los archivos existentes en dicha unidad se comprueba que no existen datos referentes a esta intervención en el lugar y fecha señalados.

Con fecha 21 de enero de 2021 el Departamento de Vías Públicas de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid emite informe en el que señala que los elementos que supuestamente han provocado los daños reclamados no son competencia de dicha dirección general y que la competencia corresponde a la compañía de suministro eléctrico de la zona; que tras consultar las aplicaciones informáticas municipales no se detecta ninguna incidencia en la fecha referida; que se desconoce la relación de causalidad entre el daño y el servicio; que, al no haber presenciado los hechos, no se puede indicar la actuación inadecuada del perjudicado, encontrándose el desperfecto objeto de la reclamación en una acera y consiste en una rejilla de ventilación de transformador de compañía eléctrica.

La compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid el día 23 de junio de 2021 remite valoración del daño en 25.901,72 € cantidad resultante de la suma de 2.528,80 € de perjuicio personal básico; 1.807,74 € por perjuicio personal particular moderado, 553,07 € por perjuicio personal particular grave; 17 puntos de perjuicio funcional y 7 puntos de perjuicio estético.

Con fecha 5 de enero de 2022 la Dirección General de Conservación de Vías Públicas informa que las rejillas que provocaron la caída correspondían a la ventilación de un centro de transformación perteneciente a la empresa Iberdrola, S.A.U. y dice que la ordenanza municipal de diseño y gestión de obras en la vía pública en su artículo 31.7 dispone que la colocación de las tapas de registro de los servicios instalados en las vías públicas, su conservación y mantenimiento en las condiciones necesarias de seguridad para el tráfico rodado y peatonal, será responsabilidad de la compañía titular del servicio.

Solicitado informe al Departamento de Alumbrado Público e Instalaciones Especiales, el día 18 de enero de 2022 el citado departamento responde que revisada la base de datos del sistema AVISA, el registro de llamadas, los datos de telecontrol, así como la base de datos de actuaciones realizadas por la empresa de conservación de las instalaciones de alumbrado público, no se ha detectado ninguna deficiencia en las citadas instalaciones en la fecha 27 de febrero de 2019, en la dirección objeto de la reclamación. Según el informe, *“los datos comprobados, la instalación de alumbrado público, que se conserva desde este departamento, funcionaba correctamente”*. El informe añade que el elemento causante de los daños que se reclaman no forma parte de las instalaciones de alumbrado público por lo que, su conservación no corresponde a este Departamento.

El día 3 de marzo de 2022 se toma declaración a las testigos propuestas por la interesada. La primera de las testigos, amiga de la reclamante, reconoce que no vio la caída porque esta iba detrás. Dice que se le enganchó el pie y se cayó. En relación con la iluminación, la testigo responde que esa calle normalmente no está muy alumbrada.

La segunda testigo, también amiga de la reclamante, dice que no había mucha luz porque estaba oscuro porque sobre las siete, *“siete y*

poco”, ya estaba oscureciendo. Reconoce también que caminaba delante de la reclamante con la primera testigo, porque la acera no es muy ancha y que vieron cómo se caía en uno de los registros, “*donde debió meter el tacón*”. Según esta testigo, se ven las rejillas porque son muy grandes, pero el hueco donde la reclamante debió meter el tacón no se ve claramente. “*Es un registro con unos huecos ovalados en los que hay un gancho para abrirlos*”. La testigo, mostrada una fotografía extraída de *Google Maps*, no es capaz de identificar el elemento causante de la caída, “*pues cuando quisieron darse cuenta ya se había caído y estaba en el suelo*”. “*Solo puedo confirmar que metió el tacón, pero no sabe en cual pues hay varios en un trozo de más de un metro*”.

La última de las testigos, también amiga de la reclamante y que la acompañaba en el momento de la caída, declara que iban paseando y que a esta se le metió el tacón del zapato en una rejilla. Preguntada por la iluminación, dice que, debido al tiempo transcurrido, no lo recuerda bien, pero que estaba oscuro.

Notificado el trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, con fecha 7 de abril de 2022 el representante de la reclamante presenta escrito de alegaciones, en el que manifiesta que la causa de la caída fue tanto la deficiencia en el mantenimiento de la rejilla, como a su arriesgada colocación en un punto de tránsito de peatones y que concurren los requisitos para el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial.

El día 16 de diciembre de 2022 se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar que la interesada no ha acreditado la existencia de deficiencias en el estado de mantenimiento y conservación de las rejillas de ventilación y en las tapas pertenecientes a un centro de transformación de la empresa Iberdrola, ni un deficiente funcionamiento del sistema de alumbrado

público en el día del accidente, no pudiendo responsabilizarse a la Administración del daño sufrido por la reclamante.

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 16 de enero de 2023.

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 16 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 vía pública.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias alumbrado público ex. artículo 25.2.d) y 26.1.a) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, títulos competenciales que justifican sobradamente la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

No obsta a lo que acabamos de señalar el hecho de que se haya discutido en el procedimiento sobre la titularidad de la rejilla, pues conviene recordar que es reiterada la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora (vgr. dictámenes 48/17, de 2 de febrero y 154/18, de 27 de marzo) que la responsabilidad en los casos de caídas por tapas de registro, corresponde a las entidades locales como consecuencia de su deber de mantener en buen estado de conservación las vías públicas, al tratarse de 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, en su caso, frente al titular de la rejilla.

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, resulta de la documentación examinada que el accidente tuvo lugar el día 27 de febrero de 2019, por lo que la reclamación presentada el día 26 de febrero de 2020 está formulada en plazo, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas y del Departamento de Alumbrado Público e Instalaciones Especiales del Ayuntamiento de Madrid, del SAMUR-Protección Civil y de la Policía Municipal. Se ha practicado la prueba testifical propuesta por la interesada, tomando declaración a las tres amigas que la acompañaban en el momento de la caída.

Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, habiendo formulado alegaciones únicamente la reclamante. Después, se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

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 81 años en la fecha en que ocurrieron los hechos, fue atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital General Universitario Gregorio Marañón donde fue diagnosticada de fractura subcapital de fémur izquierdo que precisó intervención quirúrgica al día siguiente, siendo dada de alta hospitalaria el día 5 de marzo y de alta definitiva el día 27 de junio de 2019.

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 el mal estado de la acera en el lugar del accidente, al resbalar sobre el entramado metálico que ocupa prácticamente toda la superficie de paso de la acera y que se encuentra pulido por el desgaste, así como descuadrado con relación al marco metálico que lo contiene. Posteriormente, en el trámite de audiencia, indica como causa de la caída que se le enganchó un tacón del zapato en la rejilla.

En el curso del procedimiento se ha recabado el informe de la Policía Municipal, y del departamento del ayuntamiento con competencias en materia de Vías Públicas, así como de Alumbrado Público.

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 señalar 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 y limitarse a recoger lo manifestado por la

reclamante a dichos técnicos, en este caso, que tuvo un *“tropezón hacia atrás”*.

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, muestran una acera con distintas rejillas y elementos estructurales, no observándose grandes desperfectos.

En el curso del procedimiento se han aportado las declaraciones escritas de tres testigos y se les ha tomado declaración. Del contenido de las mismas resulta que solo una de ellas vio cómo se produjo la caída, pues las otras dos testigos caminaban delante de la reclamante. Según la declaración testifical de la amiga que paseaba junto con la reclamante se le metió el tacón en una rejilla y de repente se cayó. La declaración de las otras dos amigas coincide también con la de la otra testigo en indicar, como causa de la caída, el que el tacón del zapato de la reclamante se enganchó en la rejilla. Esta versión no concuerda, por tanto, con lo manifestado por la reclamante en su escrito de inicio del procedimiento, que atribuye la caída al defecto de mantenimiento de la rejilla, al encontrarse desgastada y pulida y ser, por tanto, resbaladiza.

En cualquier caso, aunque pueda considerarse acreditada la relación de causalidad, no se observa defecto alguno en la rejilla de tal entidad que rebasara los estándares de seguridad exigibles. En esta línea, para que el daño resulte imputable a la Administración competente será necesario que ésta haya incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad

generalmente aplicables, en función de las circunstancias concurrentes y del sector de actividad, en el presente caso, el derivado de la conservación de las vías públicas; sólo entonces podrá considerarse que el daño es antijurídico y el particular no tendría el deber de soportarlo, conforme establece el artículo 32.1 LRJSP.

En dicho sentido, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora (v.gr. Dictamen 32/19, de 31 de enero), haciéndonos eco de la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, 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.

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. En otro caso, no existiría título de imputación del daño a la Administración por cuanto no puede calificarse el daño como antijurídico.

Por otro lado, la reclamante no ha acreditado que existiera un defecto de alumbrado en el lugar de la caída y resulta del expediente que funcionaba correctamente.

En relación con la existencia de elementos necesarios en la acera, como pueden ser las tapas de registro o rejillas de ventilación es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, y se ha recogido reiteradamente, de acuerdo con la jurisprudencia, que es conocido que, a la hora de transitar por vías urbanas, ha de hacerse con un mínimo de cuidado, por la presencia de diversos obstáculos, elementos de mobiliario urbano o incluso irregularidades que pueden ser eludidos con ese mínimo de cuidado, ya que en dichas vías hay presencia de elementos estructurales que si bien pueden suponer un

obstáculo, su existencia viene justificada para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos; ello implica una mayor diligencia de los peatones para evitar posibles caídas al tropezar con ellos, tales como alcorques (dictámenes 496/18, de 22 de noviembre y 234/20, de 23 de junio), bolardos (dictámenes 211/16, de 16 de junio y 222/20 de 16 de junio), contador de semáforo (Dictamen 621/2011, de 10 de noviembre), tapas de alcantarilla y registros (Dictamen 237/17, de 8 de junio).

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 7 de febrero de 2012 declara que *“la existencia de tapas-registros y de las bisagras que permiten su apertura no constituye un obstáculo peligroso, ni son un elemento extraño a los bienes que forman parte del mobiliario urbano, teniendo una lícita y evidente finalidad, a saber, poder acceder a las instalaciones existentes en el subsuelo de la ciudad, sin que necesiten de específica señalización”*.

Doctrina que resulta de aplicación al presente caso, al no haberse acreditado que la rejilla presentara un desperfecto en la acera que sobrepase los estándares normales de conservación.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no 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 16 de febrero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 70/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid