

Dictamen nº: **178/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **04.04.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 4 de abril de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia 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 por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la calle ....., a la altura del ....., de Madrid, que atribuye al mal estado de la acera.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por medio de escrito presentado el 8 de septiembre de 2022, la persona indicada en el encabezamiento, por medio de representante, formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el 23 de julio de ese mismo año, en la calle ....., a la altura del ....., de Madrid, donde tropezó con una baldosa suelta.

En concreto, la reclamante relata en su escrito que, el día indicado salió de la estación de metro de Valdeacederas, en la calle ....., y tropezó con una baldosa suelta, golpeándose con un monopatín y cayendo al suelo, debiendo ser trasladada por el SAMUR al Hospital La Paz. Continúa exponiendo que, al día de presentación del escrito, está con escayola en el brazo izquierdo y le duele el hombro derecho. Se indica en la reclamación el nombre de dos personas que presenciaron los hechos descritos.

Al escrito acompaña su documento de identidad, otorgamiento de representación y diversas fotografías. También se acompaña informe del SAMUR y del Servicio de Urgencias del Hospital La Paz, recogiendo en el último como diagnóstico una fractura de radio distal metafisaria, con extensión intraarticular, y contusión en hombro derecho.

**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) y 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.

El citado requerimiento fue cumplimentado el 13 de febrero de 2023, aportando la reclamante una declaración de una persona que relata: *“Que el día sábado 23 del mes de julio del 2022, en la ciudad de Madrid, sobre las 11:30 de la mañana, desde mi lugar de trabajo, ...,*

*ubicada en la Calle ... Madrid, fui testigo de cómo Doña ... saliendo de la estación de metro de Valdeacederas tropieza y cae bruscamente a causa de unas baldosas en mal estado, inmediatamente salgo a prestarle ayuda y a llamar a los facultativos del SAMUR Y 112, quienes la trasladaron posteriormente al Hospital La Paz”.*

El instructor solicitó informe a la Policía Municipal, que contestó de manera sucinta exponiendo que se auxilió a una persona que había caído en la vía pública, resultando herida y asistida por el SAMUR.

El órgano instructor también solicitó informe al departamento responsable del mantenimiento de infraestructuras viarias, que lo emitió el 24 de julio de 2023 diciendo que, girada visita de inspección al lugar de los hechos se ha podido detectar la existencia de un pequeño bache en el pavimento de la acera, procediendo a crear una incidencia para su reparación. Al informe se acompaña otro emitido por la empresa contratada para el mantenimiento de la vía, que refiere no tener avisos previos del desperfecto y que este se corresponde con la existencia de pavimento en mal estado, adjuntando foto tras la reparación.

La aseguradora municipal hace valoración de las lesiones en la cantidad total de 5.887,51 euros.

Acordada la práctica de la prueba testifical, solo comparece en dependencias municipales una de las dos testigos propuestas, quien dice no tener relación alguna con la reclamante y relata que, el día de los hechos, sobre las 11:30, estaba frente a la cristalera de la inmobiliaria en la que trabaja mirando a la calle, cuando vio a la reclamante tropezar y golpearse con una caseta de la ONCE. Añade que había varios desperfectos pero que el principal y el que causó la caída era una baldosa que si se pisaba por un extremo se levantaba el lado

contrario, refiriendo que no era la primera persona que tropezaba por ese motivo.

Conferido trámite de audiencia a la interesada, no consta la presentación de alegaciones.

Finalmente, el 16 de febrero de 2024 el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria.

**TERCERO.-** El día 18 de marzo de 2024 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 162/24 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 el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el 4 de abril de 2024.

El escrito solicitando el dictamen 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

indeterminada y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del reglamento regulador de este órgano.

**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, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que, según alega, fue producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

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 mismo.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC, el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, se dice que el accidente tuvo lugar en el mes de julio de 2022, por lo que ninguna duda ofrece que la reclamación presentada el 8 de septiembre de ese mismo año lo fue en

plazo, sin necesidad de atender a la fecha 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 procedimental y, así, se ha solicitado al departamento competente el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe y practicada la testifical propuesta por la reclamante, se ha cumplido con el trámite de audiencia, que no presentó alegaciones, según se refiere en los antecedentes.

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.

**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, a través de los informes médicos que aporta la reclamante, que fue diagnosticada y tratada una fractura de radio distal y contusión en hombro derecho.

En relación con estos informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, y que estas parecen compatibles con una caída, según se refirió por la reclamante al facultativo que la asistió, no son válidos para esclarecer el modo en que estas se produjeron, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

La reclamante sustenta que esas lesiones son resultado de la caída debida a una loseta que se levantaba y que provocó que tropezara golpeándose y cayendo al suelo. A tal efecto, aporta diversas fotografías en las que se aprecia una loseta que se eleva varios centímetros al ser pisada en el otro extremo.

Este material es una prueba de deficiencias en el mantenimiento del viario publico pero no sirven para acreditar ese 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 el presente procedimiento consta la declaración de un testigo sin vinculación alguna con la reclamante, que se encontraba en la cristalera de una inmobiliaria situada frente al lugar donde estaba el



desperfecto, todo ello según declara. La testigo manifiesta presenciar la caída desde el escaparate del local y ver como tropezó con el defecto consistente en una loseta basculante. La testigo declara que la reclamante, tras el tropiezo, se golpeó con una caseta de la ONCE, cayendo después al suelo, lo que no resulta coincidente con el contenido de la reclamación que señala que se golpeó con un patinete. No obstante, la falta de coincidencia en ese aspecto concreto no nos debe llevar a excluir totalmente la valoración de la declaración testifical, cuando al lugar de los hechos donde se encuentra el defecto acudieron tanto la Policía Municipal y el SAMUR, asistiendo a la reclamante de contusiones y lesiones claramente compatibles con golpes y caídas.

Así, la valoración conjunta de las pruebas permite tener por acreditada la realidad de la caída en el lugar detallado por la reclamante como consecuencia de las deficiencias de la vía y que fueron posteriormente reparadas.

Acreditada la relación de causalidad entre el mantenimiento de la acera y las lesiones sufridas debe recordarse que las entidades locales, si bien tienen obligación de mantener el viario público en condiciones de transitabilidad, no es exigible una absoluta uniformidad, requiriéndose también a los viandantes un deambular diligente con el que fácilmente puedan eludirse pequeños defectos u obstáculos visibles. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se pronuncia al decir en su Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017): *“Tal como nos hemos pronunciado reiteradamente, 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 ni la inexistencia absoluta de elementos que interfieran en el tránsito de los peatones. Lo*

*exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme y el paso aparezca adecuadamente expedito 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”.*

En el caso que nos ocupa, el desperfecto presentaba como característica el ser una loseta basculante, lo que hace sumamente difícil su detección aun cuando se camine con la atención ordinaria exigible dado que, solo si se pisa por un lado surge el desnivel. A ello cabe añadir que el lugar de los hechos es una calle de mucho tránsito, junto a la salida de una estación de metro y con numerosos elementos en la acera permitidos por el Ayuntamiento de Madrid, como un kiosco de la ONCE, una papelería de gran tamaño y patinetes aparcados. En este mismo sentido y ante deficiencias similares, cabe traer a colación la Sentencia de 4 de noviembre de 2022 del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (rec. apelación 175/22) que dice: “... *en el presente caso, no se trata de un mero solape, sino, como se deriva del escrito de demanda, de la previa reclamación, y así acoge la sentencia de instancia, de una baldosa que al pisarla genera un movimiento de balanceo que provoca el hundimiento y el desnivel con la baldosa contigua. Por ende, la altura de ese solape pasa a un segundo plano, no convirtiéndose en elemento determinante del estándar de funcionamiento del servicio público, sino que lo que supone un riesgo que si supera ese estándar socialmente admisible es la presencia de una baldosa suelta que al soportar el peso del peatón que transita sobre ella oscila generando una especie de trampa que provoca su inestabilidad, o tropiezo como causa determinante de la caída”.*

Lo expuesto nos lleva a excluir cualquier grado de culpa de la peatona, y apreciar la antijuridicidad del daño provocado en ella por la deficiencia del servicio público municipal.

**QUINTA.-** Resta por valorar los daños sufridos por la reclamante, que ha aportado informes médicos donde se refiere fractura de radio distal metafisaria, con extensión intraarticular.

La reclamante no precisa más elementos para valoración del daño ni cuantifica los mismos, constando en el expediente la valoración de las lesiones realizada por la aseguradora del Ayuntamiento, que las cuantifica en un importe de 5.887,51€, conforme al siguiente desglose:

Incapacidad temporal:

- Perjuicio personal básico – 14 días: 460,74 euros.
- Perjuicio personal particular moderado - 30 días: 1.711,20 euros.

Intervenciones Quirúrgicas

- Menos grave: 658,94 euros.

Secuelas

- 4 puntos de perjuicio funcional: 3.056,63 euros.

No habiéndose acreditado por la reclamante otros daños que los cuantificados por el perito de la aseguradora, es esa cantidad de 5.887,51€ la que procede apreciar, si bien deberá actualizarse al momento de su efectivo reconocimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y reconocer una indemnización de 5.887,51 euros, que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento.

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 4 de abril de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 178/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid