

Dictamen nº: **243/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **09.05.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 9 de mayo de 2024, emitido ante la consulta formulada por la Alcaldía 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. ...., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída, en el Paseo de la Castellana, 274, de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 26 de septiembre de 2022, la reclamante presentó un escrito solicitando responsabilidad patrimonial al ayuntamiento, por los daños y perjuicios derivados de la caída sufrida el día 26 de septiembre de 2021, a la altura del nº 274 del Paseo Castellana de Madrid, y que imputa a la existencia de baldosas “*en mal estado, mal colocadas y con desniveles*”.

En su escrito afirma que ese día sobre las 11 horas, estaba caminando por la acera cuando –por causa de esas baldosas desniveladas en la acera- cayó al suelo sobre el lado izquierdo de su cuerpo. Que enseguida se alertó al SAMUR, que tras valorarla allí, la trasladó en

ambulancia al Hospital Universitario La Paz donde le diagnosticaron fractura de la cadera izquierda, siendo intervenida quirúrgicamente a los dos días.

Refiere que los agentes de la Policía Municipal acudieron en seguida y tomaron fotografías; y, además, que existe una testigo de los hechos que es la hija de la reclamante, que estaba presente en el momento de la caída y también realizó fotografías de la acera.

Finaliza su escrito exigiendo responsabilidad al ayuntamiento pues había muchas baldosas desniveladas y no existía ninguna señalización de advertencia. Y que ello se constata en el informe de la Policía Municipal, que adjunta.

A consecuencia de todo ello, la reclamante dice que ya no puede andar sola, sino que tiene que ir en silla de ruedas y que necesita una persona que le ayude, por lo que solicita una indemnización de 200.000 €.

Aporta copia de su DNI, el informe del SAMUR, así como informes médicos del hospital en el que fue atendida, informe de la Policía Municipal y diversas fotografías de la acera en cuestión.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Por el Departamento de Reclamaciones Patrimoniales del Servicio de Responsabilidad Patrimonial del ayuntamiento, se requirió a la reclamante para que completara la solicitud, acreditara los extremos que se indican en el anexo y manifestara los datos de la persona que podría haber presenciado los hechos.

Con fecha 22 de noviembre de 2022, la interesada presenta escrito en el que da contestación al requerimiento, indicando que el suceso tuvo lugar en la calle Padre Francisco Palau y Quer, 1, y aporta una declaración de no haber sido indemnizada por esos hechos; y da los datos de la testigo para ser citada, que es la hija de la reclamante.

Consta aportado por la interesada e incorporado al expediente, el informe del jefe de la UID de Chamartín de 7 de julio de 2022, que indica que el 26 de septiembre de 2021 a las 11 horas, en el Pº de la Castellana, 274, una agente fue alertada por varios viandantes sobre la caída de una persona en la vía pública; que una vez allí, actúa el SAMUR que traslada a la accidentada al Hospital Universitario La Paz, y que existe un testigo presencial (cuyos datos obran en la unidad) que manifiesta haber visto la caída, haciendo referencia al mal estado de la acera. Y que el agente realiza un reportaje fotográfico de la acera.

Por el instructor del procedimiento se solicitan los informes pertinentes.

- Por el jefe de la Unidad Integral de Distrito de Chamartín de la Policía Municipal se emite informe el 2 de diciembre de 2022: *“la agente es comisionada al lugar reseñado por varios ciudadanos que solicitan su presencia para auxiliar a una persona de avanzada edad que se ha caído en la vía pública. Una vez en el lugar se comprueba efectivamente a esta persona caída con fuerte dolor en su cadera por lo que se solicita asistencia sanitaria, presentándose el SAMUR. Esta policía comprueba el lugar, la acera se encuentra con baldosas desniveladas y que concretamente donde está sentada la accidentada hay seis baldosas que podrían haber provocado su caída al estar una de ellas está suelta”*.

- El Departamento de Vías Públicas emite informe el 13 de marzo de 2023, en el que afirma que la competencia en la conservación del pavimento corresponde a dicha dirección general y que está incluida

dentro del contrato denominado Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid, Lote 1, siendo la adjudicataria Dragados, S.A. Que, tras consultar las aplicaciones informáticas municipales, no se detecta ninguna incidencia anterior a la fecha del accidente, que coincida con el desperfecto en el pavimento que motiva la reclamación; que, en todo caso, este desperfecto sería del tipo A1 o A2, siendo obligación de la empresa adjudicataria actuar de oficio en ambos casos sin necesidad de requerimiento por el ayuntamiento.

Que el lugar donde acaecieron los hechos es una acera, habilitada para la circulación de los peatones. Y que se desconoce si existió algún tipo de actuación inadecuada por la reclamante o por un tercero.

Por el instructor del expediente se requiere a la testigo propuesta para que comparezca en las oficinas municipales, lo que hizo el 15 de febrero de 2023. Manifiesta que es hija de la reclamante y que sí fue testigo de los hechos y a la pregunta de cómo sucedieron contesta que estaba desayunando con su madre en una cafetería, que salían de allí y que había unas baldosas montadas unas sobre otras, que había luz suficiente, que su madre anda bien sin necesidad de bastón y que además, iba sujeta a ella, y que cuando cayó, se soltó de su brazo.

Respecto al posible desperfecto, indica que se encuentra *“al salir de la cafetería”* y que *“sales de la cafetería y no vas mirando al suelo, miras a distancia, te pilla de sorpresa y cuando te das cuenta no puedes reaccionar”*. Y que la Policía y el SAMUR acudieron enseguida pues había una carrera popular.

Preguntándosele por la anchura de la acera y el espacio para transitar, la testigo manifestó que *“como han puesto la terraza de la cafetería, por lo que el espacio de la acera es menor”*. Manifiesta que allí se ha caído también otra persona que trabaja en una peluquería.

A la exhibición de la fotografía del lugar extraída de Google Maps identifica donde se cayó la reclamante.

La aseguradora municipal Allianz comunica el 10 de abril de 2023 que, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidad, en base a la documentación que figura en el expediente, la valoración de los daños sufridos por la reclamante asciende a 16.906,52 €.

Instruido el procedimiento, se concede audiencia a la reclamante y a los demás interesados.

El 8 de mayo de 2023, presenta escrito de alegaciones la interesada, abundando en lo ya señalado y discrepando de la cuantía de valoración de la aseguradora municipal.

La contratista presenta escrito de alegaciones en el que aduce la caducidad del procedimiento y niega su responsabilidad, la ausencia de prueba que acredite el nexo causal entre el supuesto desperfecto y los daños que dice haber sufrido la reclamante, que no existía ningún aviso previo al accidente y que el desperfecto era de escasa entidad, completamente visible y evitable haciendo referencia a la jurisprudencia que regula el deber de diligencia del peatón, así como la relativa a que los pequeños agujeros, resortes, desniveles de menos de 3 cm no pueden considerarse un funcionamiento anormal de los servicios públicos.

La compañía aseguradora de la empresa contratista, presenta alegaciones en las que pone de manifiesto la existencia de una franquicia por importe de 1.500 € en la póliza que tienen suscrita y se adhiere a lo que manifieste su asegurada.

Finalmente, el 26 de febrero de 2024 se dictó propuesta de resolución en la que se desestima la reclamación formulada.

**TERCERO.-** La coordinadora general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid, formula el 6 de marzo de 2024 preceptiva consulta que a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora, el 12 de marzo del presente año, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos (expte. 149/24) a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco; que efectuó la oportuna propuesta de dictamen deliberada y aprobada por el pleno de esta Comisión Jurídica Asesora, en la fecha indicada en el encabezamiento.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero.

**SEGUNDA.-** La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al haber resultado perjudicada por la caída de la que se derivan los daños por los que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de infraestructura viaria y

otros equipamientos de su titularidad, *ex* artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por lo que se refiere al 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. En el caso de daños de carácter físico o psíquico, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (artículo 67.1 de la LPAC).

En el presente caso, ocurrido el accidente el día 26 de septiembre de 2021, y la reclamación fue presentada el 26 de septiembre de 2022, por lo que, en todo caso, está formulada en plazo legal.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha cumplimentado lo establecido en la LPAC.

En este sentido, se ha solicitado el informe del servicio al que se imputa la producción del daño al amparo del artículo 81 de la LPAC, se ha admitido y practicado las pruebas solicitadas. En particular, la testifical propuesta, con el resultado que obra en el expediente.

Igualmente, se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC tanto a la reclamante como a la empresa contratista de la Administración y a su aseguradora. Y se ha dictado la oportuna propuesta de resolución.

**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 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.

Una vez acreditado aquel extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la



Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima o la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos, o la existencia de fuerza mayor.

**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) 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 fue atendida por el SAMUR *“tras caída accidental en la vía pública”* y trasladada al Hospital Universitario La Paz, donde fue diagnosticada de fractura en la cadera izquierda de la que tuvo que ser intervenida quirúrgicamente y recibir asistencia sanitaria posterior.

Probada la realidad del daño, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial, teniendo en cuenta 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 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 estado de la acera, en concreto de las baldosas, cuyos defectos se ponen de manifiesto como causa de aquél.

En el presente caso, la reclamante aporta para acreditar la relación de causalidad, el informe de la Policía Municipal con sus dos fotografías tomadas en el lugar el día de los hechos, el informe del SAMUR, otros informes médicos del hospital en el que fue atendida, y tres fotografías aportadas por la reclamante al procedimiento.

Respecto de las fotografías aportadas, éstas 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 sirven para mostrar la existencia de desperfectos, pero no prueban que el accidente estuviera motivado por aquellos ni la mecánica en sí de la caída (v. gr. dictámenes 217/20, de 16 de junio; 509/20, de 10 de noviembre; 498/21, de 13 de octubre y el 550/22, de 13 septiembre). Además, cabe citar al respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de julio de 2015 (recurso 237/2015) que declaró en el caso de una caída en la vía pública que *“las fotografías aportadas (...) no prueban la mecánica o forma de ocurrir la caída alegada en tal fecha”*.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo que no prueban que la caída se produjera, ni que fuera propiciada por las circunstancias que aduce la reclamante, porque los facultativos no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por la paciente. Solo prueban que la reclamante padeció unos daños físicos que son los que constatan los facultativos que la atendieron. En este sentido, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014) y de 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

Sobre el informe del SAMUR, al igual que los demás informes médicos, no sirven para acreditar la mecánica de la caída, porque sus firmantes no fueron testigos directos de la misma: sí prueban la fecha y el lugar de la asistencia sanitaria, y los daños físicos de la reclamante, en ese momento.

Resultan de importancia en este procedimiento, los dos informes de la Policía Municipal: el primero de ellos, realizado *in situ* por la agente que acudió al lugar alertada por los viandantes que le refieren la caída de una persona mayor; una vez allí, constata la existencia de un testigo, y, además, efectúa dos fotografías en las que puede verse la parte de debajo de las mesas y sillas situadas en la vía pública y un desnivel en alguna de las baldosas.

El segundo de los informes, emitido a instancias del instructor, permite concretar que, si bien la agente no vio la caída, sí vio *en el suelo sentada* a la reclamante, que la acera se encuentra con las baldosas desniveladas (seis) y una de ellas, está suelta, respecto de la cual, la agente realiza una suposición al afirmar “*que podría haber provocado la caída*”.

Respecto a la práctica de la prueba testifical, hemos de señalar que la misma es válida como medio de prueba y ello, aun cuando la testigo sea hija de la reclamante, por lo que está incurso en la causa de tacha del artículo 377.1.1º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, circunstancia ésta que debe ser tenida en cuenta al analizar el valor y la fuerza probatoria de la declaración testifical (dictámenes 146/22, de 15 de marzo y 440/21, de 21 de septiembre, entre otros). Así, la testigo manifiesta claramente, que sí vio caer a su madre en la acera, tras salir ambas de la cafetería, y refiere el lugar exacto y cuáles eran los desperfectos de las baldosas.

Así las cosas, valorando en su conjunto toda la prueba practicada, tanto la testifical como el informe de la agente de Policía Local -que

acudió al lugar con rapidez- sí podemos tener por acreditada la relación de causalidad.

**QUINTA.-** Ahora bien, afirmada la concurrencia de un daño y acreditada la relación de causalidad, debemos examinar la imputabilidad a la Administración de los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en un adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia con un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los viandantes. 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”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002).

Por ello, esta Comisión Jurídica Asesora (v.gr. dictamen 32/19, de 31 de enero o dictamen 217/21 de 11 de mayo, entre otros muchos) viene exigiendo, con vistas a poder estimar la antijuridicidad del daño, la necesidad de que se produzca ese rebasamiento de los estándares de seguridad exigibles, aspecto para cuya determinación es preciso considerar todas las circunstancias concurrentes; sólo entonces podrá considerarse que el daño es antijurídico y el particular no tendría el deber de soportarlo, conforme al artículo 32 de la LRJSP.

En este sentido, esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 32/19, de 31 de enero, o recientemente, 215/24, de 25 de abril) viene señalando que, para medir la imputabilidad de la Administración por los daños relacionados con el incumplimiento del deber de mantenimiento de las vías públicas, el criterio es que la acera no esté en un estado de conservación adecuado, y además, que esa falta de cuidado en el mantenimiento sea relevante. En otro caso, no existiría título de

imputación del daño a la Administración por cuanto no puede calificarse el daño como antijurídico.

Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de marzo de 2019 (recurso 747/2018): *“Efectivamente y de acuerdo con el informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, tiene que acreditarse que el desperfecto sea de tal entidad que rebase los estándares de seguridad exigibles. Es decir, 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”*.

Aplicando esta doctrina al presente caso, vemos en primer lugar, que las dos fotografías tomadas por la Policía están sacadas prácticamente a ras de suelo y solo permiten observar que una de las baldosas está levantada ligeramente.

Las otras fotografías aportadas por la reclamante, están tomadas desde un punto de vista muy cercano, y si bien permiten apreciar varias baldosas levantadas, se ignora el lugar donde se han tomado, pues no tienen la perspectiva de la calle por donde se transitaba, y allí tampoco se aprecia el mobiliario de una cafetería.

Por otra parte, la lectura del informe de la agente de Policía el día del accidente, no permite deducir que el desperfecto fuera peligroso, pues solo refiere que es una de las baldosas de las seis baldosas, la que está levantada; y, además, no se tomaron otro tipo de medidas como el señalar el desperfecto con un cono, o acotar la zona con una valla o cinta para evitar nuevas caídas, medidas que serían las procedentes si el desperfecto revistiera peligrosidad.

Además, se trata de una calle como el Paseo de la Castellana, en que la acera es bastante amplia, por lo que apreciándose que el desperfecto está en la parte central, bien hubieran podido evitarlo la reclamante y su hija, máxime cuando en esa zona suelen salir a desayunar según lo manifestado en la declaración testifical. Precisamente en dicha declaración, la testigo reconoció ciertamente que *“sales de la cafetería y no vas mirando al suelo, miras a distancia...”*, por lo que era exigible un mayor grado de diligencia al deambular mirando al suelo donde pisaban.

Por último, el desperfecto es visible y la caída se produjo a plena luz del día lo que, unido a lo ya manifestado, nos permite afirmar la no concurrencia de la antijuridicidad del daño. Por tanto, puede concluirse en el mismo sentido que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de octubre de 2017 (recurso 32/2017):

*“debe entenderse que se trataba de un desperfecto, visible a simple vista, que la viandante debió sortear en cuanto que el obstáculo que provocó la caída era apreciable y con la diligencia mínima exigible en la deambulación se hubiera podido evitar el daño, no concurriendo los requisitos exigibles para la responsabilidad patrimonial”.*

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por no ser antijurídico el daño sufrido por la reclamante.

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 mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 243/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid