

Dictamen nº: **294/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **23.05.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 23 de mayo de 2024, 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 por Dña. ....., (en adelante, “*la reclamante*”), por los daños y perjuicios sufridos, como consecuencia de una caída en la calle Castellflorite nº 4, de Madrid, al pisar una zona aledaña a una alcantarilla en mal estado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado en una oficina de atención al ciudadano del Ayuntamiento de Madrid, el día 10 de febrero de 2023, la persona antes citada, formuló reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida frente al Ayuntamiento de Madrid, en cuantía no determinada, pero superior a 15.000€.

La reclamación se formuló en el modelo normalizado de solicitud al efecto, mencionando exclusivamente que la caída ocurrió el día 7 de julio de 2022, en la calle Castellflorite nº 4 de Madrid y que la reclamante considera que estuvo motivada por la falta de los adoquines

que rodeaban una alcantarilla, que –además– sobresalía, con respecto al resto del pavimento de la acera.

Se acompañó al escrito de reclamación, una fotografía de la alcantarilla, el informe de la asistencia del SAMUR y el informe clínico del alta de la reclamante, de fecha de 15 de julio de 2022, tras ser intervenida en el Hospital Clínico San Carlos, por haber sufrido una fractura pertrocantérea izquierda.

La fotografía muestra una alcantarilla, situada junto al borde de una acera, en la que faltan varias de las baldosas que la circundan y parece que se encuentra ligeramente hundida.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, el día 15 de febrero de 2023, se comunicó a la aseguradora municipal, que dio de alta el siniestro el día 17 del mismo mes y año.

Mediante oficio de 13 de marzo de 2023, la jefa del Departamento de Reclamaciones Patrimoniales II del Ayuntamiento de Madrid, comunicó a la reclamante el plazo de resolución del procedimiento y el sentido desestimatorio del eventual silencio administrativo y, la emplazó para la subsanación de su reclamación, mediante la aportación de ciertos documentos, en el improrrogable plazo de 15 días, teniéndola por desistida, en otro caso.

Concretamente le fue requerida la concreta descripción del suceso y de los daños personales sufridos e informes que los respaldasen; el informe de alta médica y el de rehabilitación; el informe médico pericial - en su caso- y cualquier otro medio de prueba del que pretendiera valerse. Asimismo, se la instaba a fijar la cuantía de su reclamación y a indicar si tenía formulada otra en vía administrativa o judicial por los mismos hechos y/o hubiera recibido alguna indemnización a cargo de compañía o mutualidad de seguros, o de cualquier otra administración o entidad pública o privada.

El oficio, que no pudo ser notificado de forma telemática, al haber caducado su puesta a disposición el día 24 de marzo de 2023, resultó finalmente entregado mediante comunicación postal en el domicilio de la reclamante, el día 29 de marzo de 2023.

El día 5 de abril de 2023, se presentó un escrito por la reclamante, efectuando la subsanación y mejora de su reclamación, indicando que el accidente tuvo lugar alrededor de las 11.40h, dado que el SAMUR llegó a las 11: 54 h y que el desperfecto se encuentra “*justo en la valla del instituto*”- sic. - y que continuaba sin arreglarse en esa fecha, según manifestaciones de la reclamante. Señalaba la accidentada que no puede aportar baja laboral, porque no trabajaba y que, todavía tenía pendientes citas con el traumatólogo y añadía que, ya había adjuntado los medios de prueba de que disponía: los informes médicos y del SAMUR y la fotografía del lugar.

Añadía que, le iban a quedar secuelas de por vida, pues si se agachaba ya no podía ponerse en pie y que, tampoco tenía posible rehabilitación para su dolencia “*simplemente andar por la calle y subir y bajar escaleras*”.

Además, manifestaba la reclamante que, no había sido indemnizada, ni iba a serlo por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido y que, por estos hechos no seguía otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

Mediante oficio de 28 de abril de 2023, la jefa del Departamento de Reclamaciones II solicitó la emisión de informe sobre el desperfecto, a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas, del Ayuntamiento de Madrid.

En el mismo se interesaba que se aclarara si la conservación de la vía en la que se emplazaba el elemento al que se atribuye la causación del expediente era de su competencia, en caso afirmativo, determinación sobre si se gestionaba directamente o a través de algún contratista; la valoración del estado del elemento cuestionado; indicar si los servicios técnicos conocían la existencia de la deficiencia o el desperfecto y a quien correspondía la supervisión y su eventual reparación y, cualquier otro extremo que se considerase oportuno manifestar y fuera de interés para determinar la existencia de responsabilidad y a quién debía ser imputada.

El 28 de abril de 2023, la instructora solicitó igualmente la emisión de informe a la Policía Municipal, en relación con su eventual intervención en el suceso, explicando en tal caso si se advirtió desperfecto viario y si hubieron de adoptarse medidas de protección o señalización de la zona. También se pedía que se informara de las circunstancias meteorológicas y de la visibilidad, de posibles imprudencias de la víctima o de algún tercero y, en su caso, que se incorporara un reportaje fotográfico.

El día 22 de mayo de 2023, se emitió un informe suscrito por el jefe de la Unidad de Conservación 3 del Departamento municipal de Vías Públicas, que indicaba que, la conservación del pavimento que motiva la reclamación está incluida dentro del contrato denominado Contrato de Servicios de Conservación de los Pavimentos de las Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid, lote 4; que no conocían el desperfecto y que, la incidencia está clasificada como del tipo A1, por la falta de unas baldosas, de forma que el adjudicatario debería solventarla una vez visada por los servicios públicos municipales, aunque, según el Pliego, el adjudicatario debería hacer una inspección cada seis meses de todos los pavimentos del distrito para detectar posibles desperfectos. En este caso el aviso para la reparación de la incidencia no estaba creado.

Que el lugar donde se encontraba el desperfecto es en una acera y por tanto es adecuado para la circulación de los peatones, concluyendo que podría considerarse imputable a la empresa adjudicataria por incumplimiento del referido precepto de los pliegos, si se demostrara la relación causa-efecto y el resto de los requisitos.

Por su parte, la comisaria jefa del distrito de Carabanchel, contestó el día 4 de mayo de 2023 a la información requerida a la Policía Municipal, indicando que consultada la base de datos y los archivos del día apuntado, no constaba intervención relativa a ese suceso.

El día 3 de julio de 2023, la instructora solicitó a la compañía aseguradora del ayuntamiento, *“Zúrich Insurance PLC, sucursal en España”*, la valoración de los daños y perjuicios reclamados y el 11 de julio la aseguradora municipal informó que, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, una vez realizada visita de pericia a la perjudicada y de conformidad con el baremo de fecha de ocurrencia de los hechos (2022), la valoración de sus lesiones ascendía a un importe total de 15.510,47€, valorando la incapacidad temporal de la accidentada, considerando 72 días de perjuicio personal particular moderado: 4.456,08€ y 8 días de perjuicio personal grave: 714,16€. Además, añade como secuelas, 9 puntos de perjuicio psicofísico: 2.586,34€ y 2 puntos de perjuicio estético: 1.698,61 €.

En ese estado del procedimiento, el día 14 de septiembre de 2023, se concedió trámite de audiencia a la reclamante y el 20 de septiembre de 2023, incorporó la afectada al procedimiento una fotografía más del lugar del desperfecto y dos radiografías, constatando la inserción de dos tornillos en el fémur.

Finalmente, con fecha 3 de abril de 2024 se ha redactado propuesta de resolución por la jefa del Servicio de Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, que desestima la reclamación

al considerar que no ha quedado suficientemente acreditada la existencia de una relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, ni constar la antijuridicidad del daño.

**TERCERO.-** La coordinadora general de Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remitió solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 22 de abril de 2024.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el n. ° 274/24, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 23 de mayo de 2024.

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 de cuantía indeterminada 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 parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC, 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.

Según ya se indicó, el procedimiento fue iniciado por la persona accidentada, conforme al artículo 4.1 de la LPAC, en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias *ex* artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en la normativa aplicable. De esa forma, se incorporaron todas las pruebas documentales aportadas por el reclamante y se recabó el informe del servicio al que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81.1 de la LPAC, constandingo el del departamento municipal de vías públicas.

Adicionado todo ello al procedimiento, se concedió trámite de audiencia y alegaciones finales a la parte reclamante, tal y como establece el artículo 82 de esa norma y se ha elaborado la correspondiente propuesta de resolución, 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.-** Como es sabido, 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, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere conforme a lo establecido en el art. 139 LRJ-PAC:

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, alterando, el nexo causal. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial*



*consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”.*

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.*

**CUARTA.-** Centrándonos en el análisis de la reclamación formulada por la caída que motiva este procedimiento, resulta acreditado en el expediente que la accidentada ha sufrido lesiones de consideración en una pierna, por las que ha tenido que ser intervenida, con implante de material de osteosíntesis.

Acreditada la realidad del daño, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde al reclamante probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que,

para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos son consecuencia del mal estado de la vía pública. Acreditado este 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, si es que se hubieran dado, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

Se recoge en la reclamación que la caída fue consecuencia del mal estado de la vía pública, en una zona de la acera, alrededor de una alcantarilla.

Aporta la reclamante como prueba de su afirmación unas fotografías del lugar y diversos informes médicos -del SAMUR y de la posterior asistencia hospitalaria-.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio; 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público, porque los firmantes de los mismos no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por la paciente en el informe como motivo de consulta.

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 -en su caso- muestran la existencia de un desperfecto en el pavimento, pero no prueban que la caída estuviera motivada por el mismo, 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 caso, se observa en las fotografías aportadas, desperfectos en

las baldosas que circunda una alcantarilla, situada en la parte de la acera más cercana a la calzada. No obstante, las referidas fotografías no permiten tener por acreditada la circunstancia de que la caída se produjera por causa del indicado desperfecto.

Cobra especial importancia en este tipo de procedimientos la acreditación de la dinámica de la caída mediante la prueba testifical, al tratarse de una diligencia probatoria en la que un tercero, no interesado en el procedimiento, informa de la dinámica causal del accidente. En este caso, no se indica la presencia de ningún testigo, por lo que no ha quedado establecido el indicado nexo causal y, al corresponder a la parte reclamante la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial, deberá pechar con las consecuencias de la falta de la misma.

A mayor abundamiento, según evidencian las fotografías incorporadas al procedimiento, el desperfecto al que se atribuye la caída se encuentra rodeando una alcantarilla que, además, está en el límite con la calzada, resultando por tanto un lugar muy poco adecuado para deambular.

Así las cosas, en relación con la antijuridicidad, recordemos que los elementos vinculados a la red del servicio público de suministro de agua y de evacuación de residuos y aguas pluviales, como son las referidas tapas de alcantarilla, cuya presencia en la vía pública se justifica por el necesario cumplimiento de los correspondientes servicios y finalidades; no están propiamente destinados al tránsito de peatones e imponen el deber inexcusable de los viandantes de prestar especial atención a las circunstancias de su emplazamiento y al resto de sus características - así en dictamen 411/20, de 22 de octubre, entre otros muchos-.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del Servicio Público, 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 23 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 294/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid