

Dictamen n°: **518/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad patrimonial**
Aprobación: **12.09.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 12 de septiembre 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., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída sufrida en la calle Mayor, de Madrid, que imputa a la existencia de un agujero en la acera.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 1. El 24 de abril de 2023, la interesada antes citada presenta un escrito en el Ayuntamiento de Madrid, solicitando el inicio de un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del accidente sufrido el día anterior, 23 de abril de 2024, a las 13:50 horas, en frente de la salida del metro de la Puerta del Sol en la calle Mayor, de Madrid.

Según refiere en su escrito, el accidente sobrevino al introducir el pie en un agujero existente en la citada calle, junto al escaparate de una conocida pastelería. Señala que los empleados de dicho establecimiento

le comunicaron que *“los obreros suelen poner una madera encima, pero ayer no había nada que lo tapase”*.

La reclamante da cuenta de la intervención del SAMUR y de haber padecido lesiones personales. Asimismo, declara no haber sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación y no seguir otras reclamaciones por dichos hechos.

El escrito de reclamación no cuantifica el importe de la indemnización solicitada y se acompaña con fotografías del supuesto lugar de los hechos relatados; documentación médica relativa a la reclamante y el informe de intervención del SAMUR.

2. Según la documentación médica aportada, la reclamante, de 65 años de edad en el momento de los hechos, fue atendida por el SAMUR el 23 de abril de 2024, a las 14:02 horas, en la calle Mayor, de Madrid y trasladada a una clínica privada donde se alcanzó el diagnóstico de fractura del pie izquierdo. Se pautó reposo físico relativo, deambulación con muletas y tratamiento farmacológico.

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).

Mediante oficio de 30 de mayo de 2023, se requirió a la interesada para que presentara determinada documentación consistente en: descripción detallada de los hechos; descripción de los daños; informes de alta médica y de alta de rehabilitación; estimación de la cuantía en la que valoraba la indemnización; aportación de los medios de prueba que tuviera por conveniente y la declaración de posibles testigos de los hechos.

La reclamante, a través de una abogada, contestó al requerimiento el día 21 de junio de 2023, reiterando los datos ofrecidos en la reclamación inicial y concretando que sufrió fractura del cuello de los metatarsos 2º, 3º y 4º; que tuvo que desplazarse en silla de ruedas durante 5 días y que después ha precisado la asistencia de su familia para la realización de las tareas diarias y el uso de “*un zapato quirúrgico*”, con el que tuvo que acudir a la boda de su hija el 14 de mayo de 2023, con el consiguiente trastorno y malestar. Por lo expuesto reclama una indemnización superior a 15.000 euros, pendiente de concretar una vez estabilizadas las secuelas. Además, la interesada identificó como testigos de los hechos a su hija y su yerno,

Con el escrito, la reclamante aporta las declaraciones de los dos testigos de los hechos, que se manifiestan en términos análogos a la interesada en cuanto al relato contenido en el escrito de reclamación; la factura de una silla de ruedas y de un zapato quirúrgico; el informe de intervención del SAMUR; documentación médica y fotografías del supuesto lugar de los hechos.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 81 de la LPAC, se ha incorporado al expediente el informe emitido el 26 de julio de 2023 por la Subdirección de Infraestructuras Urbanas, que declara que en la fecha indicada de 23 de abril de 2023 se encontraban en fase de ejecución las obras de remodelación de la Puerta del Sol y que el desperfecto mencionado en el escrito de reclamación es un registro “situado junto al escaparate del local de La Mallorquina enfrente de la salida del metro a la calle Mayor de la Puerta del Sol” y que se encuentra en el ámbito de las obras de remodelación de la plaza. En el momento del informe, las obras aún continúan, son de titularidad municipal, y están siendo dirigidas desde la Subdirección General de Infraestructuras Urbanas del Ayuntamiento de Madrid. La empresa adjudicataria de la obra es la UTE

AZVI, S.A.U.-LICUAS S.A. denominada abreviadamente UTE Madrid Centro.

Se señala que, en el punto en el que ocurrió el accidente descrito por la reclamante ya se encontraba ejecutada y terminada la nueva pavimentación. No obstante, la señalización de los itinerarios peatonales en el entorno de este punto se ajustaba a las medidas de prevención determinadas por el plan de seguridad y salud de las obras.

El informe añade que, al estar la zona abierta al público, y a la espera de poner la tapa definitiva del registro, el personal de obra tapó este hueco provisionalmente con algún elemento que evitara algún incidente, elemento que evidentemente no estaba el día del accidente, hecho que no pudo ser detectado por el personal de la empresa encargado de velar por la limpieza y vigilancia de los itinerarios peatonales de la obra y que en la actualidad el agujero se encuentra tapado y enrasado con el pavimento circundante.

Junto con el informe se aporta, entre otros documentos, el Pliego de Cláusulas Administrativas que rigió el contrato de las obras de remodelación de la Puerta del Sol, así como el informe elaborado por la empresa responsable de la seguridad y salud en las obras sobre los aspectos de esta materia relacionados con la reclamación.

Consta en el expediente que el 15 de diciembre de 2023 se requirió a la interesada para que aportara el poder de representación de la abogada que había formulado el escrito de subsanación. El día 22 de diciembre de 2023, la reclamante compareció en las dependencias municipales para conferir su representación *apud acta*.

La compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid emitió el 8 de enero de 2024 el informe de valoración de los daños sufridos por la reclamante en un importe de 3.825,46 euros, resultante de 14 días de perjuicio básico y 37 días de perjuicio moderado.

Se han incorporado al procedimiento las declaraciones en comparecencia personal de los testigos mencionados por la interesada, su hija y su yerno. Sus manifestaciones coinciden sustancialmente en que acompañaban a la interesada en el momento del accidente; que habían quedado a comer; que la reclamante se acercó al escaparate a señalar algo e introdujo el pie en un agujero de la acera, quedando encajado en él; que el agujero es visible si estás mirando al suelo y que había luminosidad suficiente.

Mediante oficio de 7 de febrero de 2024, se confiere audiencia en el procedimiento a la reclamante; a la UTE CENTRO MADRID y a su compañía aseguradora.

Con fecha 21 de febrero de 2024, la UTE adjudicataria alegó la falta de prueba del nexo causal, su oposición a la cuantía reclamada e indicó que ha cumplido el contrato de forma diligente.

No consta que la reclamante formulara alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Finalmente, con fecha 11 de julio de 2024, se dicta propuesta de resolución por la que se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, por no entenderse suficientemente acreditada la existencia de una relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales afectados.

TERCERO.- El día 29 de julio 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 539/24, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, 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 día 12 de septiembre 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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, a tenor del artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

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.

El reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega, 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 ayuntamiento.

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 producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que el accidente tuvo lugar el día 3 de diciembre de 2020, si bien el accidentado no ha recibido el alta laboral por el INSS hasta el 12 de abril de 2022, por lo que la reclamación, presentada el día 22 de marzo de 2023, ha sido formulada en plazo.

En cuanto al procedimiento seguido, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC al Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid, y también han emitido informe la Subdirección General del SAMUR-Protección Civil. De igual modo, se ha incorporado al expediente el informe por accidente de tráfico elaborado por la Policía Municipal de Madrid.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes, se ha dado audiencia al reclamante, así como también a la empresa adjudicataria del contrato “*Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid*”, aunque no a su aseguradora, habiendo formulado ambos interesados alegaciones en la forma ya expuesta. Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente 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 recoge en el art. 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la 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”*.

La existencia de un daño puede tenerse por acreditada, toda vez que en los informes médicos se consigna que el conductor de la motocicleta sufrió diversas fracturas cuya curación ha requerido tratamiento médico, quirúrgico y de rehabilitación. Además, también reclama el supuesto lucro cesante derivado de la imposibilidad de prestar sus servicios profesionales.

En cuanto a la relación de causalidad, ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama, sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto.

Así pues, 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 que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva 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 posibles causas de exoneración, como pudieran 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.

En este sentido, el reclamante considera que la caída fue debida al mal estado del asfalto, al existir un bache de grandes dimensiones en la calzada, que desestabilizó la moto.

En prueba de sus afirmaciones aporta diversa documentación médica, una copia del informe de accidentes de la Policía Municipal de Madrid, el informe de los servicios de emergencias, un informe médico pericial de valoración del daño corporal, así como diversas fotografías del supuesto lugar del accidente.

Pues bien, cabe recordar que esta Comisión viene destacando que los informes médicos y de los servicios de emergencias 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 del accidente no presenciaron este, limitándose a

recoger en el informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta, tal y como recuerdan las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014) y 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016). Idéntica argumentación merece el informe médico pericial de valoración del daño, que solo sirve para acreditar la realidad de los daños y sus secuelas, pero no para probar la relación de causalidad entre estos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Lo mismo cabe señalar del informe por accidente de tráfico de la Policía Municipal de Madrid pues, como reconoce el propio informe, el agente actuante no presencié el accidente.

Tampoco las fotografías aportadas del supuesto lugar de los hechos sirven para acreditar el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías no prueban que el accidente estuviera motivado por la existencia de desperfectos u obstáculos en la calzada ni la mecánica del accidente (v.gr. dictámenes 116/18, de 8 de marzo; 221/18, de 17 de mayo; 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio, entre otros muchos).

Además, tampoco acredita la relación de causalidad el hecho de que, en los términos que recoge el informe del servicio afectado, se procediera a la reparación del desperfecto, pues dicha circunstancia no prueba que las condiciones de la vía no fueran las adecuadas para transitar por la misma sin peligro con una mínima diligencia, como así se declaró en el **Dictamen 70/20** de 20 de febrero. Así nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestros dictámenes 221/18, de 17 de mayo y 62/19, de 21 de febrero, en los que citamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2017 (recurso apelación 756/2017), cuando afirma *“que un elemento de la vía pública con un desperfecto de*

escasa entidad y esquivable sea reparado o sustituido no permite entender que cualquier caída que se haya producido en el entorno de aquél haya sido provocada indefectiblemente por tal motivo y no por otros como, por ejemplo, el que tiene en cuenta la sentencia de instancia, es decir, por falta de atención o cuidado por los peatones”.

Cabe recordar que la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas y accidentes es capital, tal y como reconoció el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017), donde señaló que “(...) *no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma, es decir cómo fue, por cuanto no existen testigos oculares, ni tampoco ninguna otra prueba que acredite que la caída se produjo como dice la actora*”.

Pues bien, el reclamante no ha señalado en sus escritos la presencia de testigos que puedan corroborar su relato de los hechos.

En definitiva, lo cierto es que, de la prueba obrante en el expediente, no puede determinarse cuál ha sido el elemento causante del daño al no existir una prueba directa de cómo se produjo el accidente y cuál fue la causa, o de si en su causación pudo intervenir la actuación del conductor de la motocicleta, pues tampoco el informe policial recoge la velocidad a la que circulaba.

En efecto, no puede desconocerse que el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, impone a los conductores de vehículos de todo tipo unos deberes de diligencia, tales como el de utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y no distracción necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismos como a los demás (artículo 10.2); el de estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 13.1), y el de tener en cuenta, además,

sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 21.1).

Así pues, la prueba practicada resulta poco concluyente, lo que impide tener por acreditado la causa y las circunstancias del accidente, y ante la ausencia de otras pruebas, no es posible considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público puesto que, como se recoge en la sentencia de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“existen dudas sobre la dinámica del accidente, pues con los datos que obran en las actuaciones no es posible determinar con certeza cómo acontecieron los sucesos”*. Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 -recurso 595/2016-, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no resultar acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 12 de septiembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 518/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid