

Dictamen nº: **87/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **21.02.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de febrero 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 D. ...., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos tras una caída que atribuye al mal estado del pavimento en la Avenida de Abrantes, nº 1, de Madrid.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 7 de julio de 2022 la persona citada en el encabezamiento presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial, en la que manifiesta que había sufrido una caída el 17 de junio de 2022 en la Avenida de Abrantes, nº 1, al lado del Colegio San Ignacio de Loyola.

Refiere que la caída se produce “*por acera en mal estado dándome con un pivote verde en la cabeza*”, y como consecuencia del accidente, perdió el conocimiento, sufrió un golpe en las costillas y en la pierna y fue asistido por el SAMUR.

Solicita una indemnización de 50.000 euros.

Acompaña a la reclamación el informe de asistencia del SAMUR, fotografías del supuesto lugar del accidente y documentación médica.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Por oficio de 5 de agosto de 2022, la jefa del Departamento de Reclamaciones II notificó al reclamante el inicio del procedimiento y le requirió para que realizara una descripción detallada de los hechos y de los daños, aportara los partes de baja y alta por incapacidad temporal, el informe de alta médica y el alta de rehabilitación, la declaración de no haber sido indemnizado, indicación acerca de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones, justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente y cualquier otro medio de prueba del que intente valerse.

El 7 de agosto de 2022 emite informe la U.I.D Carabanchel de la Policía Municipal para manifestar que no constaba en sus archivos ninguna intervención relacionada con los hechos objeto de la reclamación.

El 31 de agosto de 2022 el reclamante presenta un escrito para adjuntar fotografías del supuesto lugar del accidente e identifica y facilita el teléfono de una testigo de los hechos.

El 31 de agosto de 2022 el Departamento de Vías Pùblicas emite informe en el que indica que la conservación del pavimento que motivaba la reclamación estaba incluida en el contrato de servicios denominado Contrato de Servicios de Conservación de los Pavimentos de las Vías Pùblicas del Ayuntamiento de Madrid, lote 4; que los servicios técnicos del departamento no conocían el desperfecto con anterioridad a

los hechos; que se trataba de una incidencia clasificada del tipo A2; que según el pliego el adjudicatario debía hacer una inspección cada seis meses de todos los pavimentos del distrito para detectar posibles desperfectos pero que en este caso el aviso para la reparación de la incidencia no estaba creado y en la fecha en la que se produce el accidente el contrato llevaba en vigor menos de 6 meses por lo que la responsabilidad *“podría ser de la Administración, en caso de que se demuestre que hay relación de causalidad entre el daño y el desperfecto”*.

Por oficio de 24 de noviembre de 2022, la jefa del Departamento de Reclamaciones II requirió al reclamante para que presentara la declaración del testigo.

El 26 de diciembre de 2022 el reclamante cumplimentó el anterior requerimiento y aporta la declaración escrita de una testigo en la que expresa que debido al mal estado de los adoquines el reclamante se dio un fuerte golpe en el costado que le provocó la pérdida total del conocimiento además de magulladuras y moratones.

La aseguradora municipal en base a la documentación que obra en el expediente valora el daño en 714,20 euros.

Mediante oficio de 24 de marzo de 2023 se cita a la testigo propuesta por el reclamante para que comparezca en dependencias municipales el 20 de abril de 2023, lo que le fue notificado el 3 de abril de 2023.

Obra en el folio 30 una diligencia de 20 de abril de 2023 de incomparecencia de la testigo en la fecha indicada.

Instruido el procedimiento se confirió trámite de audiencia al interesado y no figura en el procedimiento la presentación de alegaciones.

Con fecha 9 de enero de 2024 se redacta propuesta de resolución por la Subdirección General de Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Madrid que desestima la reclamación al considerar no suficientemente acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales afectados.

**TERCERO.-** La Alcaldía de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 24 de enero 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.º 40/24, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 21 de febrero 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 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 parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), en cuanto es la persona que sufrió los daños que reclama.

La legitimación pasiva corresponde al 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 67.2 LPAC el derecho a reclamar la 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 este caso, la caída por la que se reclama tuvo lugar el día 17 de junio de 2022, por lo que la reclamación formulada el 7 de julio de 2022, se ha presentado en plazo legal.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en el procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe del servicio afectado, que es el Departamento de Vías Públicas, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, así como de la Policía Municipal. Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia al interesado y que 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.-** 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 LRJSP, 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):

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.-** Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

En el presente caso, resulta acreditado que el interesado fue atendido por el SAMUR y trasladado al Hospital Universitario 12 de Octubre donde fue diagnosticado de traumatismo craneoencefálico leve y contusión costal.

Determinada, la existencia de daño efectivo, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, corresponde a la parte actora que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Así lo recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015) que señala que *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*.

Es decir, corresponde al interesado 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 derivan del mal estado del pavimento. Una vez acreditado dicho 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.

En este caso, el interesado alega que la caída sobrevino a consecuencia del mal estado de la acera.

Para acreditar la relación de causalidad, ha aportado al procedimiento, el informe del SAMUR, documentación médica y fotografías del supuesto lugar del accidente. Sin embargo, tales pruebas no permiten tener por acreditado el accidente ni la mecánica de la caída.

También se ha incorporado al procedimiento el informe de la Policía Municipal y del Departamento de Vías Públicas.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v.gr. 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 el paciente en el informe con motivo de consulta. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

Sobre los informes del SAMUR, tal y como tiene indicado esta Comisión Jurídica Asesora, al igual que los anteriores, no sirven para acreditar la mecánica de la caída porque sus firmantes no fueron testigos directos de la misma y solo sirven para probar la fecha y el lugar en la que tuvo lugar la asistencia sanitaria de emergencia y los daños que sufría el reclamante.

Del informe de actuación policial incorporado al expediente se desprende que los agentes no presenciaron el incidente.

Tampoco las fotografías aportadas 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 acera, 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).

Respecto a la prueba testifical, esta Comisión ha dictaminado reiteradamente la importancia de dicha prueba en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas, al ser en muchas ocasiones el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica del accidente.

En este caso, como ya ha sido indicado, la testigo no ha comparecido para prestar su testimonio ante el instructor del procedimiento, pero contamos con una declaración escrita.

Cabe recordar que esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros en sus dictámenes 67/17, de 16 de febrero y 128/17, de 23 de marzo, acogiendo la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ha puesto de relieve la prevalencia del principio de oralidad en la práctica de la prueba de interrogatorio dada la importancia de la impresión del órgano instructor sobre la actitud del testigo ante las preguntas, su firmeza al dar respuesta, la posible contradicción o duda en su deponer. Por ello en el dictamen 317/17, de 27 de julio, entre otros, se consideró que las declaraciones escritas no son una verdadera prueba testifical y que deben ser valoradas -como prueba documental que es- conforme a las reglas de la sana crítica sin que puedan tener el mismo valor probatorio que una declaración oral.

En este caso concreto, el interesado en su escrito de reclamación no mencionó la presencia de testigos, cuya declaración escrita se ha presentado posteriormente. Además, el testimonio escrito resulta impreciso, por lo que hubiera sido deseable su comparecencia ante el órgano instructor.

En definitiva, la determinación de las circunstancias del accidente solo puede establecerse a partir del relato del reclamante, lo que no es suficiente, tal y como indicó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) al señalar que “*no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma [caída] 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*”.

En cualquier caso, aunque se admitiera a efectos dialécticos que el accidente sobrevino en la manera relatada en el escrito de reclamación, el daño sufrido no tendría la condición de antijurídico.

En este sentido, corresponde examinar en el presente supuesto la imputabilidad a la Administración de los daños en relación con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de 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 todo ello, esta Comisión Jurídica Asesora viene

exigiendo, con vistas a poder estimar la correspondiente 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 en este caso concurrirá el requisito de la antijuridicidad, de modo que el particular no tendría el deber jurídico de soportarlo (de conformidad con el artículo 32 de la LRJSP).

En el presente caso, a la vista de las fotografías que constan en el expediente se desprende que el desperfecto que supuestamente origina la caída del reclamante se encuentra en la parte de la acera próxima a un árbol ubicado en la parte más próxima al bordillo de una acera, árbol delimitado por un alcorque con baldosas rotas o levantadas por efecto de las raíces. Ahora bien, el accidente se produce a plena luz del día según el informe del SAMUR, en un lugar cercano a su domicilio y se trata de un desperfecto suficientemente visible, lo que excluye la antijuridicidad del daño.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad 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 21 de febrero de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 87/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid