

Dictamen nº: **170/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.03.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 27 de marzo de 2025, 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 D. (en adelante “*el reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la caída sufrida en la calle Camino de Ganapanes, de Madrid, y que atribuye al mal estado de la acera.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 18 de octubre de 2022, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios, que considera que se le han ocasionado a consecuencia de la caída sufrida el día 9 de junio de 2022, a la altura del número 33 de la calle Camino de Ganapanes, de Madrid, al desequilibrarse por el mal estado de la acera.

Como consecuencia de la pérdida de estabilidad refiere que cayó en la calzada, donde fue atropellado por un autobús de la EMT.

Se manifiesta en la reclamación que acudieron el SAMUR y la Policía Municipal.

Respecto a los daños, indica haber sufrido fractura orbito maxilar izquierda, que precisó de cirugía maxilofacial, quedando pérdida de sensibilidad y cicatrices en cara y hombro. Si bien no cuantifica la indemnización, refiere que sería superior a 15.000 euros.

Al escrito inicial solo adjunta una fotografía de la acera.

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).

Se requirió al 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 indemnizado 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 20 de diciembre de 2022, una persona en representación del reclamante presenta escrito en atención al requerimiento, en el que relata: *“Caminaba por la acera del Camino de Ganapanes, cuando a la altura de la calle indicada en el informe policial, tropecé debido al mal estado de la acera, ya que le faltan baldosas (adjunto fotografías), y caí a la calzada, donde fui atropellado por un autobús de la EMT. Todos estos datos figuran en el informe de la Policía Judicial, el cual adjunto”*. Refiere que los hechos sucedieron a las 18:25 horas y describe los daños personales sufridos. Añade que no ha sido necesaria rehabilitación y que

aún no tiene informe de perito médico, ya que sigue sin recuperar la sensibilidad en el rostro, pero que, contando con eso, los días de baja, la cirugía y placas de osteosíntesis y las cicatrices en el rostro y resto de cuerpo, la cantidad reclamada es superior a 15.000 euros. Refiere que los daños materiales son inferiores a 15.000 euros porque las prendas de ropa que llevaba en el momento del accidente y que cortaron en el hospital, de las que no posee factura, se tiraron a la basura en el hospital. Alude también a desplazamientos a citas hospitalarias y a la tasa pagada por la solicitud de informe por accidente de tráfico.

Al escrito acompaña partes de incapacidad temporal, el informe de alta médica, el informe de Urgencias y el informe por accidente de tráfico elaborado por la Policía, añadiendo que, en la página 3 de dicho informe, los agentes refieren la existencia de dos testigos, uno el conductor del autobús y otro testigo cuyos datos no constan por protección de datos, si bien según le informaron los agentes pueden ser solicitados por la autoridad competente.

El órgano instructor solicitó informe a la Policía Municipal, al SAMUR y al departamento competente en materia de vías públicas, con el resultado que se detalla a continuación.

Con fecha 25 de noviembre de 2022 se emite informe por el SAMUR en el que se expone que el día 9 de junio de 2022, se prestó asistencia al reclamante porque había sufrido un golpe en la cabeza y hemicuerpo izquierdo por retrovisor de autobús cuando ha bajado de la acera.

La Dirección General de Conservación de Vías Públicas contesta al requerimiento de informe indicando la empresa contratista responsable del mantenimiento y unas fotos aportadas por esta.

La Policía Municipal contesta indicando que existe un atestado por accidente de circulación, que no tiene a bien adjuntar, debido ser

requerida para que lo remita, lo que no efectúa hasta el 18 de septiembre de 2024. En dicho atestado se recoge: *“Los agentes actuantes no observan el accidente, siendo requeridos para actuar por la emisora central.*

Una vez en el lugar se comprueba el suceso resultando ser un atropello de un autobús a un peatón encontrándose el autobús en su posición final y el atropellado siendo atendido por los servicios de emergencia en la calzada.

Protegido el lugar, e identificados los implicados y testigos, los policías actuantes, preguntan a los presentes cómo ha ocurrido el accidente. Según manifiesta el conductor del vehículo autobús el atropello se produjo cuando el peatón sorpresivamente desequilibrado invadió la calzada siendo imposible evitar el accidente.

Según manifiesta el peatón atropellado no recuerda como se ha producido el accidente.

Según manifiesta el testigo el peatón caminaba por la acera cuando ha pisado mal el bordillo, se ha desequilibrado y ha invadido la calzada por donde circulaba el autobús a baja velocidad ya que había vehículos que le precedían y un cruce regulado por semáforos pocos metros más adelante, que no ha podido evitar el suceso golpeándole en la cabeza”.

El citado atestado incluye fotografías del lugar y croquis.

Asimismo, Allianz Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, informó que, sin prejuzgar la existencia de responsabilidades, según la documentación que obra en el expediente, y de conformidad con el baremo de fecha de ocurrencia de los hechos la valoración de las lesiones y daños reclamados ascendería a un importe de 19.055,18 €.

El 13 de noviembre de 2024 compareció en dependencia municipales un testigo identificado por la Policía Municipal, declarando que se encontraba sentado en un banco entretenido con su teléfono cuando oyó un golpe y vio que el reclamante se estaba cayendo. No obstante, luego afirma que el reclamante iba caminando pegado al bordillo y vio cómo se caía hacia la calzada, siendo golpeado en el lado izquierdo de la cara por un autobús. Añade el testigo que no había ningún desperfecto ni existía desniveles salvo el bordillo, por lo que no se explica cómo pudo caerse. El testigo identifica el lugar de la caída, aunque insiste en que la acera estaba perfecta.

El segundo testigo citado es el conductor del autobús que golpeó al reclamante, declarando que este se bajó sorpresivamente de la acera, pero no se cayó, piensa que iría a cruzar, y refiere que otro testigo le comentó que iba hablando con el móvil. Añade que la acera no era estrecha ni había ningún árbol u obstáculo, pero no recuerda si presentaba algún desperfecto, de lo que sí se acuerda es de que no dio ningún traspiés, se bajó de la acera; refiriendo que en el caso de que hubiera tropezado y caído, le hubiera arrollado con las ruedas. Termina indicando el punto donde dice que el reclamante bajó de la acera e invadió la calzada.

Otorgado trámite de audiencia al reclamante, no consta la presentación de alegaciones.

Finalmente, el 19 de septiembre de 2025 se redacta por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por falta de acreditación de la relación de causalidad y antijuridicidad del daño.

TERCERO.- El día 5 de marzo del presente año 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.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A dicho expediente se le asignó número 134/25 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 día 27 de marzo de 2025.

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 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 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 para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial como persona que se dice perjudicada por el mantenimiento del servicio público.

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 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 el 9 de junio de 2022, y la reclamación fue presentada el 18 de octubre del mismo año, lo que evidencia que, sin necesidad de considerar la fecha de determinación de las secuelas, la acción se ha ejercido en plazo.

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 el informe preceptivo previsto en el artículo 81 LPAC al Departamento de Vías Públicas de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras, del Ayuntamiento de Madrid y también se ha solicitado informes al SAMUR y Policía Municipal.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes y la práctica de la prueba, se ha dado audiencia al reclamante.

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.

Cabe reseñar, no obstante, que se ha superado muy ampliamente el plazo de seis meses legalmente previsto para la resolución del procedimiento, dilatándose su tramitación más de dos años pese a la escasa complejidad del mismo, atribuible en este caso a la falta de diligencia y colaboración en la remisión de los informes por la Policía Municipal. En este punto, tal como venimos recordando en nuestros dictámenes a propósito de esta falta de resolución en plazo, dicha situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de informar la consulta.

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, cabría considerar la existencia de un daño efectivo derivado de las lesiones físicas que constan sufridas, según los informes médicos que se aportan, consistente en fractura orbitomalar izquierda.

La causa de esas lesiones, según refiere el reclamante en el Servicio de Urgencias, y también se recoge por el SAMUR, es el golpeo con el espejo retrovisor de un autobús, causa del traumatismo que también es corroborado por el conductor de la EMT que declaró como testigo.

El reclamante refiere en su escrito aclaratorio que tropezó debido al mal estado de la acera al faltar baldosas, y cayó a la calzada, donde fue atropellado por el autobús.

Ese relato de los hechos no resulta en absoluto coincidente con lo manifestado por los testigos ni responde a las características de las lesiones, que no se corresponden con las propias de un atropello sino a un golpe lateral, tal y como se recoge en los informes médicos antes citados.

Por su parte, el informe policial recoge que el reclamante no recuerda cómo se produjo el accidente, mientras que se menciona que un testigo declara ante a los agentes personados que el reclamante caminaba por la acera, cuando ha pisado mal el bordillo, se ha desequilibrado y ha invadido la calzada, siendo golpeado por el autobús en la cabeza.

Por otra parte, hemos visto que el relato de los testigos que declararon en dependencias municipales no es totalmente coincidente, pero lo que sí puede deducirse de sus declaraciones, de la información

recabada por la Policía Municipal y las características de la lesión es que el reclamante caminaba por el bordillo de la acera y, bien porque se desequilibró o bien porque pretendía cruzar por una zona prohibida, accedió a la calzada, siendo golpeado en la cara por el espejo del autobús.

Ningún testigo hace referencia a la existencia de desperfectos que tuvieran incidencia en el acceso del reclamante a la calzada; en todo caso, las fotos incluidas en el informe policial muestran una acera en buen estado, como refieren los testigos, apreciándose únicamente un pequeño espacio sin baldosas junto al bordillo.

Así, aun cuando tuviéramos la certeza de que se produjo un desequilibrio en ese punto, la escasa entidad de la deficiencia, y lo anómalo de caminar por el bordillo cuando la acera es suficientemente ancha y en buen estado, evidencia la falta de una diligencia mínima exigible. A este respecto, cabe considerar que, el conductor del autobús que testifica hace referencia a que un tercero le mencionó que el reclamante iba hablando por teléfono.

En definitiva, de la prueba obrante en el expediente se aprecia que la forma de proceder del reclamante ha sido la causa esencial o determinante del accidente, sin que pueda tenerse por probado que la ligera deficiencia existente en el bordillo haya tenido incidencia en lo acontecido.

En cualquier caso, aunque admitiéramos a efectos dialécticos que el accidente tuvo lugar en la forma relatada por el interesado, tampoco cabría apreciar la antijuridicidad del daño pues el desperfecto, como hemos señalado, no es de tal entidad que rebasase los estándares de seguridad exigibles. En esta línea, 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, que en el presente caso es el derivado de la conservación de las vías públicas; sólo entonces podrá considerarse que el daño es antijurídico y el particular no tendría el deber de soportarlo, conforme establece el artículo 32.2 de la LRJSP. De esta forma, se trata de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además, relevante. En otro caso, no existiría título de imputación del daño a la Administración.

La jurisprudencia viene señalando en este tipo de casos (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2013 recurso 1060/2012) que no basta una acera poco homogénea para que surja la responsabilidad de la Administración en caso de caídas que podrían haber sido evitadas por los peatones con un cierto grado de diligencia, por lo que es necesario en estos casos un *“riesgo grave y evidente”*.

En este mismo sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) recuerda que *“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. Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme 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 mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no apreciarse que el daño reclamado sea derivado del servicio público municipal.

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 27 de marzo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 170/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid