

Dictamen nº: **177/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **03.04.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 3 de abril 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 Dña. sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos tras una caída que atribuye al mal estado del pavimento de la calle Luis de Hoyos Sainz esquina con la calle Fuente Carrantona, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 18 de enero de 2023, la persona citada en el encabezamiento presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída acaecida el día 6 de abril de 2022, sobre las 16.30 horas, tras bajarse del autobús, *“en la parada correspondiente a Luis de Hoyos Sainz con calle Fuente Carrantona en el distrito de Moratalaz, me dispongo a cruzar la calle con el objetivo de llegar a mi domicilio”*.

Explica que el acceso peatonal ha sido modificado por obras, existiendo vallas y un cartel indicativo de las mismas por lo que la

calzada asfaltada ha sido desviada hacia el parque y *“al caminar por la zona desviada tropiezo tras quedar un pie bajo un tubo de riego lo que provoca que me caiga frontalmente contra el suelo”*, golpeándose la frente, la boca, la nariz, los dientes, las rodillas y los codos.

Refiere que, tras el golpe permaneció en el suelo unos minutos sin poder moverse, conmocionada y dolorida y fue asistida por una persona de avanzada edad hasta que su marido acudió y la trasladó al Hospital Universitario Infanta Leonor donde le aplicaron hielo en las zonas contusionadas, desinfectaron las heridas, curaron la hemorragia del labio y la nariz y le dieron puntos de aproximación en la nariz, encontrándose en situación de incapacidad temporal y sin haber podido tomar posesión de una plaza de empleo público. Añade que ha realizado rehabilitación, se encuentra a la espera de realizarse una resonancia y ha precisado la reparación de un diente incisivo central.

Manifiesta que comunicó el estado defectuoso del acceso al responsable de la obra *“comprometiéndose a su pronta resolución y ha persistido así, sin solucionar durante todo el periodo de obras y no siendo retirados los tubos de riego y acondicionado el paso hasta hace unos dos meses”*.

La reclamación se acompaña del DNI de la reclamante, diversa documentación médica, partes médicos de baja de incapacidad temporal, un escrito presentado por la reclamante el 11 de mayo de 2022 comunicando a la Consejería de Sanidad que se encuentra en situación de incapacidad temporal y no puede aportar el *“informe favorable en el plazo indicado en la convocatoria para la toma de posesión de la OPE de matronas 2018”* y fotografías, del supuesto lugar del accidente, de las lesiones y del resultado de pruebas radiológicas.

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 Acuerdo de la jefa del Departamento de Reclamaciones I de 20 de febrero de 2023 se inició un procedimiento de responsabilidad patrimonial y se requirió a la reclamante para que aportara los partes de baja y alta por incapacidad temporal, el informe de alta médica e informes de rehabilitación, la evaluación económica de la indemnización solicitada, la declaración de no haber sido indemnizada, justificantes acreditativos de la realidad y certeza del accidente, indicación de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones, justificantes, en caso de intervención de otros servicios no municipales y cualquier otro medio de prueba.

A solicitud del instructor del procedimiento, el 21 de febrero de 2023 emite informe el SAMUR Protección Civil que informó no haber realizado ninguna intervención relacionada con los hechos de la reclamación.

El 22 de febrero de 2023, el jefe de la Unidad Integral de Distrito de Moratalaz de la Policía Municipal informa que no constaban antecedentes en los archivos de la Unidad.

El 23 de febrero de 2023, la reclamante contestó al anterior requerimiento indicando que los informes médicos fueron aportados con el escrito inicial de reclamación y acompaña un parte de alta médica, informes de alta del Servicio de Rehabilitación y Traumatología, la declaración de no haber sido indemnizada y respecto a la cuantificación del daño, indica que no es posible su determinación.

El 28 de julio de 2023, el Departamento de Vías Públicas informa que se estaban realizando obras de mejora de pavimentación en la calle Luis de Hoyos Sainz con calle Fuente Carrantona, promovidas por el Ayuntamiento de Madrid, correspondientes al proyecto “Contrato Basado 6, lote 6, adecuación urbana, lote 6 calle Luis de Hoyos Sainz y otras, distrito de Vicálvaro, Moratalaz y Puente de Vallecas”. Recoge el

informe que se desconoce si el perjudicado cometió una actuación inadecuada y pasó por un paso habilitado o pasó por otra zona del parque sin proteger, en la cual existía una tubería de riego por goteo, que no procede imputabilidad a la Administración, que podría ser imputable a la empresa adjudicataria de las obras que era ACSA Obras e Infraestructuras, S.A.U y adjunta el pliego de prescripciones técnicas particulares del contrato y copia del seguro de responsabilidad civil.

El 31 de julio de 2024, la jefa de Departamento de Oficina Verde de la Subdirección General de Conservación de Zonas Verdes y Arbolado Urbano informa que el arbolado ubicado en la zona del siniestro estaba incluido en la relación de zonas verdes y urbanas cuyo mantenimiento gestiona la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes, que la gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes está contratada con una empresa concesionaria cuyo contrato se regía en la fecha del siniestro por el “Pliego de prescripciones técnicas del contrato de Conservación, mantenimiento y limpieza de las zonas verdes y el arbolado viario de la ciudad de Madrid (6 Zonas/lotes)”, que en el pliego se articulan las obligaciones respecto a la detección, análisis y evaluación de estado del arbolado y las actuaciones a emprender, así como los controles para detectar daños o incidencias producidos por obras, accidentes, tormentas u otros, prestando especial atención a aquellos que puedan afectar a personas o bienes, siendo el criterio principal de todas las actuaciones evitar o reducir el riesgo. Finaliza el informe señalando *“esta Subdirección General desconoce si este itinerario era el previsto, de manera incorrecta, por la empresa responsable de la obra el demandante atravesó la zona verde por una superficie no adecuada para ello”* y considera que el Departamento de Vías Públicas *“es el competente para pronunciarse sobre en quien debería recaer, en su caso, la responsabilidad patrimonial derivada de la incidencia”*.

La aseguradora municipal, valora las lesiones en 22.413,25 euros.

Una vez instruido el procedimiento se otorga audiencia a la reclamante, a la empresa adjudicataria de las obras, a la aseguradora QBE EUROPE, S.A., con la que dicha empresa adjudicataria tiene suscrito un seguro de responsabilidad civil y a la aseguradora municipal.

El 22 de noviembre de 2024, la reclamante comparece en el Servicio de Responsabilidad Patrimonial para tomar vista y obtener copia del expediente. Suministra soporte informático con objeto de grabar en el mismo el contenido íntegro del expediente y no consta la presentación de alegaciones.

El 2 de diciembre de 2024, quien actúa en representación de ACSA OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A. y de QBE EUROPE, S.A., presenta alegaciones. En síntesis, en el escrito presentado alega la caducidad del procedimiento, que su representada ha cumplido el contrato y que la reclamante no ha acreditado la realidad del accidente ni la relación de causalidad. Acompaña informes de visita de obra de fechas: 24 de marzo de 2022, 7 y 28 de abril de abril de 2022.

Con fecha 28 de febrero de 2025 se formula una propuesta desestimatoria de la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 12 de marzo de 2025.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 144/25, 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 3 de abril 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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial 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, 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).

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

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).

Tal y como se indicó en el Dictamen 569/24, de 26 de septiembre *“la circunstancia de que, en el presente supuesto, exista un contratista no pugna con la condición de legitimada pasivamente que concurre en la Administración municipal. En estos casos, y no obstante la posibilidad que existe de ejercer la acción de repetición frente a la empresa contratista, si hubiera lugar a la misma en virtud de la aplicación de la normativa rectora de la relación jurídica existente entre la Administración y la referida contratista, se ha venido interpretando que concurren en la Administración municipal competencias que justifican sobradamente la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento”*.

En relación con el 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, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 67.1 de la LPAC).

En este caso, la caída por la que se reclama tuvo lugar el día 6 de abril de 2022, por lo que la reclamación formulada el 18 de enero de 2023, se habría presentado en plazo legal, con independencia de la fecha de la curación o de la estabilización de las secuelas.

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 Dirección General de Gestión del Agua y

Zonas Verdes, del SAMUR Protección Civil y de la Policía Municipal. Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento 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 la interesada fue diagnosticada el 6 de abril de 2022 en el Hospital Universitario Infanta Leonor de contusión de codo y posteriormente de fractura cabeza radio tipo I, sin desplazamiento, permaneciendo de baja desde el 6 de abril de 2022 al 16 de febrero de 2023.

Determinada, la existencia de daño efectivo en los términos expuestos, 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 a la interesada 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 de la caída y que los daños sufridos derivan del funcionamiento del servicio público. 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, la interesada alega que la caída sobrevino a consecuencia del tropiezo con un tubo de riego cuando caminaba por una zona desviada por obras.

Para acreditar la relación de causalidad, aportó al procedimiento; documentación médica y fotografías del supuesto lugar del accidente. Durante la instrucción del procedimiento se ha incorporado el informe de la Policía Municipal, del SAMUR Protección Civil, del Departamento de Vías Públicas y de la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes.

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, aunque muestren un desperfecto en la acera, no prueban que la caída estuviera motivada por dicho defecto en el pavimento ni la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

Por último, la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas 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”.

En este caso, no consta la existencia de testigos ni la reclamante ha instado del órgano instructor la práctica de la prueba testifical oportuna. En consecuencia, se plantean dudas en torno a la mecánica de la caída y si esta sobrevino por el motivo alegado en el escrito de reclamación, es decir, por la existencia de un tubo de riego en la zona indicada por la reclamante.

Así pues, la prueba practicada resulta poco concluyente, lo que impide tener por acreditado el lugar, la causa y las circunstancias de la caída 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 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 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 a la reclamante, según la citada sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”.*

QUINTA.- De igual modo, en este caso, cabe recordar que el criterio de esta Comisión, en referencia al estándar de servicio en caso de obras en la vía pública y su equilibrio con el cualificado deber de cuidado del viandante, se recoge entre otros, en el Dictamen 545/20, de 1 de diciembre, que indicaba que *“la existencia de obras en la calle (necesarias para mantener el pavimento en buen estado) exige como contrapartida que los ciudadanos incrementen la necesaria atención al deambular”.*

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 31 de marzo de 2011 (recurso 25/2009), que, en relación a ello, señala que: *“las obras públicas -en este caso de urbanización y/o pavimentación- son necesarias y, como toda obra, causan molestias e incomodidades al vecindario y, en general a los transeúntes. La obligación de quienes ejecutan las obras, en este caso públicas por estar a cargo del Ayuntamiento demandado, es la de adoptar las medidas oportunas para evitar riesgos objetivos para quienes se puedan ver afectados por ellas, entre ellos los peatones. El estándar exigible es pues éste. No la de adoptar medidas que eviten cualquier riesgo incluso los inevitables sino riesgos objetivos evitables, pues no cabe la menor duda de que no se puede exigir ni generar responsabilidad ante cualquier evento dañino que pueda acaecer en una zona de obras por la sola circunstancia de que se produzca el accidente allí”*.

En el presente supuesto, la reclamante alega que el acceso peatonal a la calzada se encontraba en obras existiendo vallas y un cartel indicativo de las mismas, lo que resulta corroborado en las propias fotografías incorporadas al expediente que también muestran unos tubos de riego, ubicados, no en la vía habilitada para el tránsito de peatones, sino en una zona ajardinada, de modo que no es posible descartar que el accidente pudiera deberse a la falta del cuidado y diligencia especiales que exige la circulación por una zona de obras, en los términos ya señalados.

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 entre el daño alegado 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 3 de abril de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 177/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid