

Dictamen nº: **255/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **13.05.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 13 de mayo de 2025, sobre 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña., (en adelante, “*la reclamante*”), por los daños sufridos como consecuencia de una caída acaecida en la calle San Alberto, esquina con la calle Montera, de Madrid, que atribuye al mal estado del pavimento, debido a la existencia de un desnivel sin señalizar por la existencia de obras en la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 20 de abril de 2023, la persona indicada en el encabezamiento presenta un escrito en la Oficina de Atención a la Ciudadanía “Línea Madrid”, de Villa de Vallecas, en el que formula una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos, limitándose a señalar que el día 3 de febrero de 2023 sufrió una caída en la calle San Alberto, esquina a la calle Montera, “*debido al mal estado de la acera y sin señalizar un desnivel por unas obras*”. Refiere que la caída le provocó “*fractura en boca y rotura de*

supraespinoso y manguito" y que solicita una indemnización, que no cuantifica, por los daños y por los gastos ocasionados.

La reclamante aporta varios informes médicos, así como diversas fotografías del supuesto lugar de la caída y de sus lesiones, y señala que, con el fin de verificar su relato, existe una cámara de seguridad en la esquina de dicha calle.

De la documentación médica aportada resulta que la interesada, de 76 años de edad en el momento de los hechos, fue atendida en Urgencias del Hospital Universitario Infanta Leonor el 3 de febrero de 2022 tras caída casual en la vía pública desde su altura, con impacto en el miembro superior izquierdo y hemicara izquierda. Sin pérdida de conocimiento. Se levantó por su propio pie. Sin focalidad neurológica. Refiere dolor intenso en el miembro superior izquierdo. Tras las pruebas radiológicas, el juicio clínico fue de contusión tras caída sin datos de alarma.

Acudió de nuevo a Urgencias el 18 de marzo de 2023, ya que en una ecografía de hombro realizada a petición de su médico de Atención Primaria el 13 de marzo de 2023, se objetiva una rotura completa del supraespinoso. En la exploración física, se apreció una limitación para la elevación del brazo izquierdo a partir de 45°, por dolor. El juicio diagnóstico fue de rotura del supraespinoso en el hombro izquierdo.

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:

Presentada la reclamación se da traslado de la misma a la compañía aseguradora del ayuntamiento.

Mediante oficio de la jefa del Departamento de Reclamaciones II de 17 de mayo de 2023, se requiere a la reclamante para que aporte:

descripción detallada de los hechos; numeración de la vía pública o cualquier otra identificación que permita reconocer el emplazamiento, aportando croquis; descripción de los daños, el parte de alta por incapacidad temporal, el informe de alta médica y el informe de alta de rehabilitación, estimación de la cuantía reclamada, la declaración de no haber sido indemnizada por compañía de seguros u otras entidades, indicación de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones, así como cualquier medio de prueba del que intentase valerse.

Con fecha 13 de junio de 2023, la reclamante presenta escrito, cumplimentando el referido requerimiento y aportando la documentación solicitada, así como informes médicos y diversas fotografías.

En su escrito, relata que la acera tenía numerosas irregularidades y un registro que sobresalía anormalmente, sin ninguna clase de señalización. Afirma que, como testigo de la caída presenta a su marido, que fue quien la atendió después de la aparatoso caída.

El 19 de julio de 2023, se solicita informe tanto a la Policía Municipal y a la Subdirección General del SAMUR-Protección Civil, como a la Subdirección General de Vías Públicas.

Con fecha 20 de julio de 2023, emite informe la Subdirección General del SAMUR-Protección Civil, en el que se señala que, una vez revisados los archivos de dicha subdirección general, no se ha encontrado ninguna intervención en la dirección y fecha indicados.

Se ha incorporado también al expediente el informe del comisario de la C.I.D. de Centro-Sur, emitido el 18 de agosto de 2023, señalando que, consultados sus archivos, no se han encontrado antecedentes relativos a los hechos acaecidos.

Consta en el expediente el informe de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas de 8 de mayo de 2024, en el que se indica que la competencia en la conservación del pavimento corresponde a esa dirección general, si bien los desperfectos fueron creados y corregidos por la empresa contratista del edificio del emplazamiento durante la ocupación. Se indica, igualmente, que se estaban realizando obras, tal y como afirma la interesada, en el edificio del emplazamiento y, previsiblemente, la empresa constructora vertió cemento en la vía pública para corregir los destrozos ocasionados por la misma. Por último, se señala que la licencia de ocupación de la vía pública es anexa a la de edificación, y previsiblemente fue otorgada por el Área de Urbanismo Medio Ambiente y Movilidad.

Con fecha 13 de mayo de 2024, la Subdirección General de Licencias emite un primer informe, en el que señala que “*se ha consultado la base de datos de la Subdirección General de Licencia y se ha constatado que no se ha tramitado ni concedido ninguna licencia urbanística, ni ningún otro título habilitante en el mencionado emplazamiento, en la fecha mencionada, ni consta autorización de ocupación de vía pública ni ninguna otra actuación de la competencia de esta subdirección. Sí se ha comprobado a través de la aplicación de Conex que pudiese ser competencia de la Agencia de Actividades o del Distrito de Centro*”.

El 23 de mayo de 2024, se emite un segundo informe, refiriendo que “*se han consultados la base de datos de la Subdirección General de Licencia nuevamente, y el expediente nº 711/2020/01369 se corresponde con un expediente de la Inspección Técnica de Edificios, las cuales no corresponden a esta Subdirección General de Licencias sino a la Subdirección de Control de la Edificación realizada a la Comunidad de Propietarios de la calle Por otra parte, se ha podido comprobar que se otorgó una modificación de la licencia urbanística, con número de expediente 711/2020/05943, mediante resolución del Director General*

de la Edificación el 18 de marzo de 2022 y obtuvo la primera ocupación y funcionamiento mediante declaración responsable el 9 de mayo de 2022 en virtud de expediente 711/2022/11992 para obras de Rehabilitación y Ampliación de uso de Hotel, que venía a modificar la licencia 711/2009/17555 concedida el 30 de diciembre de 2010, a la sociedad ABC Ciudad de Salamanca 2002 S.L., por lo cual, en todo caso, la obra disponía de los oportunos títulos habilitantes. Con posterioridad, se produjo un cambio de titularidad de dicha licencia y, a su vez, la citada modificación de licencia. La modificación de la licencia a la que se hace referencia se otorgó a la sociedad EXACORP ONE S.L....”.

Solicitado informe al coordinador del Distrito Centro el 16 de mayo de 2024, se emite el 20 de mayo de 2024, y en él se recoge que “...consultado el Servicio de Medio Ambiente y Escena Urbana del Distrito se informa que se ha localizado expediente de licencia 711/2020/01369, del Área de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad. Se trata de un expediente de modificación de licencias 711/2009/17555 y 711/2016/04268 concedidas de rehabilitación del edificio de la calle Montera 25 y 27 y sustitución del edificio de la calle Montera 29 y 31 para dedicar todo el conjunto a uso hotelero”.

Consta en el expediente la valoración de la aseguradora municipal que, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidad, valora los daños en 28.565,59 euros, con el siguiente desglose: 18.182,75 € por 283 días de perjuicio particular moderado; 1.173,71 € por una intervención quirúrgica y 9.209,13 € por 10 puntos de perjuicio psicofísico.

El 6 de noviembre de 2024, comparece en las dependencias municipales el testigo designado por la reclamante, su marido, quien, a preguntas de la instructora, señala que el accidente acaeció entre las 13 y las 13:30 horas del 3 de febrero de 2022, cuando ambos se dirigían a la estación de metro de Gran Vía y su mujer tropezó con unos de los

registros de la acera, cayendo de bruces. Refiere que la acera entera estaba sin arreglar, que la de la calle Montera sí estaba arreglada pero la de la calle San Alberto no. Indica que ya no había obras en la calle, aunque la acera estaba sin arreglar y que había suficiente luz y los defectos y la acera se veían. Una vez que se muestra la fotografía aportada por la reclamante, el testigo identifica el desperfecto, una tapa de registro, y reitera que no había vallas en la calle porque las obras habían acabado y ya estaba abierto el comercio contiguo.

El 11 de noviembre de 2024, se confiere trámite de audiencia a la reclamante, a la aseguradora municipal y a la entidad promotora de las obras EXACORP ONE, S.L.

La aseguradora municipal presenta escrito de alegaciones el 19 de noviembre de 2024 en el que, tras el estudio de la documentación aportada, señala que “*en el informe técnico del Jefe de Departamento de Obras Públicas se indica que el cemento que envuelve la acera de la calle donde ocurren los hechos es por acción de la empresa encargada de las obras del edificio colindante al tapar con cemento los destrozos que han causado sobre la acera. Por tanto, no es responsabilidad de este ayuntamiento el estado de la acera en el momento del accidente*”.

Con fecha 25 de noviembre de 2024, el representante de EXACORP ONE, S.L. también presenta escrito de alegaciones, en el que refiere que “... *en la fecha del accidente ..., nuestra sociedad no estaba realizando ninguna obra en el inmueble comercial y hotelero que hay junto a la acera donde se produjo la caída, habiéndose acabado las obras autorizadas mediante licencia urbanística 711/2026/04286 y su modificación 711/2020/05943 en fecha 18 de julio de 2022, tal como se demuestra en el certificado final de obra visado adjunto, por lo que difícilmente pudiéramos ser responsables de ningún deterioro en la acera por ese motivo*”.

También indica que “*el único responsable del correcto estado del pavimento en las aceras o vías públicas de Madrid entendemos que es el Ayuntamiento de Madrid o las Áreas de Gobierno y Distritos responsables de su conservación, ya que está responsabilidad solo podría recaer en un tercero cuando este haya solicitado realizar obras en la vía pública y haya recibido la preceptiva Licencia y autorización para ello, lo cual no es el caso ya que nuestra empresa en esas fechas, no solicito ninguna autorización a realizar obras en vía pública en la ubicación donde se produjo el mencionado accidente, por todo ello*”.

Acompaña con su escrito el certificado de finalización de las obras firmado por los directores de la obra y visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid con fecha 18 de julio de 2022.

No consta que la reclamante haya formulado alegaciones en el plazo conferido al efecto.

Finalmente, el 26 de marzo de 2025, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, dado que el Ayuntamiento de Madrid no puede ser responsable de unas obras de las que no es titular, y cuyo mantenimiento y conservación corresponde a la entidad titular de la misma, y por no haberse acreditado la relación causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

TERCERO.- La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería 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 14 de abril de 2025.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen,

deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 13 de mayo de 2025.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera suficiente.

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, ROFJCA).

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 supuestamente perjudicada por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid en virtud de las competencias que ostenta en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, *ex artículo 25.2 d)* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En este sentido, es preciso señalar que la titularidad de la vía pública es municipal, de modo que el lugar por donde transitaba la reclamante no era un espacio privado sino la vía pública, aunque en ella se estuvieran ejecutando o se hayan ejecutado unas obras. Además, el ayuntamiento otorgó la licencia de obras y, en consecuencia, las obras han de ser supervisadas por los técnicos municipales correspondientes.

En consecuencia, cabe recordar que esta Comisión Jurídica Asesora, en dictámenes como el 76/23, de 16 de febrero, siguiendo la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (dictámenes 405/2009, de 22 de julio y 486/2013, de 16 de octubre, entre otros), ya ha señalado que en el caso de obras en la vía pública por una empresa privada no contratada por el ayuntamiento (dictamen 405/09, de 22 de julio, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid), si bien los daños que se encuentran en el origen del expediente pudieran haber sido ocasionados a raíz de la realización de unas obras en la vía pública por una empresa privada, que no es contratista de la Administración, la justificación de la atribución de responsabilidad al municipio se encuentra precisamente en el deber de éste de conservar las vías públicas en condiciones aptas para el tránsito de peatones, dentro de unos mínimos estándares de seguridad.

De igual modo, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en su dictamen 486/13, de 16 de octubre, manifestó que: “*El*

Ayuntamiento de Madrid como titular de la vía pública es responsable de su mantenimiento y conservación y si, en ejecución de unas obras de rehabilitación de un edificio se causan daños, tiene el derecho y la obligación de exigir que la acera se reponga a su estado anterior”, añadiendo que “...concurriendo sobre una misma acera varias obras pertenecientes a distintos propietarios, el ayuntamiento debió extremar la vigilancia para que los lugares habilitados de paso para los peatones estuvieran en las adecuadas condiciones de seguridad. Por tanto, y sin perjuicio, del derecho a repetir al contratista o al tercero titular de la licencia de ocupación de la vía pública, es el Ayuntamiento el que debe responder frente a la reclamante”.

Y todo ello, como decimos, sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la acción de repetición por parte del ayuntamiento frente a la empresa que ejecuta las obras por la indemnización satisfecha, tomando en consideración, además, que el artículo 31 de la Ordenanza Municipal de Diseño y Gestión de Obras en Vía Pública señala que “*iniciada la obra, todo su perímetro deberá quedar protegido mediante vallas homologadas por el Ayuntamiento*” y que “*la señalización de las obras se ajustará a lo establecido en la Ordenanza reguladora de la Señalización y Balizamiento de las Ocupaciones de Vías Públicas por la Realización de Obras y Trabajos*”, por lo que “*el titular de la licencia será responsable de tomar las medidas necesarias para evitar daños a terceros*”.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, de la documentación médica incorporada al expediente se infiere que la caída se produjo el 3 de

febrero de 2023, de modo que cabe entender que la reclamación, interpuesta el 20 de abril de 2023, se ha formulado en plazo, con independencia de la fecha de la curación o de la determinación de las secuelas.

Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho, se ha recabado el informe del servicio al que se atribuye la producción del daño, se ha admitido la prueba documental, se ha practicado la prueba testifical propuesta y se ha conferido trámite de audiencia a la reclamante y a la entidad promotora de las obras realizadas en la vía pública, y sólo esta última ha formulado alegaciones en el sentido ya expuesto. Finalmente, se ha redactado la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

Ahora bien, en el presente caso, debemos destacar que el ayuntamiento invoca, para exonerarse de responsabilidad, la existencia de unas obras en la vía pública, limitándose a atribuir la causación del accidente a la empresa constructora de la obra que, tal y como afirma el informe del servicio afectado, *“previsiblemente vertió cemento en la vía pública para corregir los destrozos ocasionados por la misma”*.

Sin embargo, del contenido de los informes emitidos por la Subdirección General de Licencias, de la declaración del testigo y, en especial, de la documentación aportada por la empresa en el trámite de alegaciones, se infiere que la referida obra estaba ya concluida en la fecha en la que tuvo lugar el accidente. En consecuencia, cabe afirmar que la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas, que es la competente, se han limitado a reflejar en su informe, como decimos, la existencia de una obra en la vía pública, ya concluida, declinando su responsabilidad y haciéndola recaer en la empresa adjudicataria, pero sin aportar información alguna sobre el verdadero estado de la vía por

la que circulaba la reclamante, determinante para apreciar la antijuridicidad del daño causado.

Al respecto, es preciso destacar que el informe del servicio causante del daño, además de ser una exigencia legal impuesta por el artículo 81 de la LPAC, resulta relevante por la importancia de su contenido, pues, como hemos dicho reiteradamente, aporta una versión cercana y directa de lo sucedido, añadiendo un criterio técnico del que este órgano carece y que es absolutamente indispensable para la formación del sentido y alcance de la resolución.

Por tanto, y sin prejuzgar el sentido estimatorio o desestimatorio del dictamen que posteriormente se emita, esta Comisión Jurídica Asesora estima necesaria la retroacción del procedimiento para que, por el departamento municipal a quien corresponda, conforme al artículo 81 de la LPAC, se aporte información detallada sobre el estado de la vía pública en que tuvo lugar el accidente. Posteriormente, cumplimentado tal trámite, deberá darse nuevo traslado a la reclamante y demás interesados para que formulen alegaciones, redactándose a continuación una nueva propuesta de resolución, para su remisión a este órgano consultivo junto con el resto del expediente.

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

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento para que se tramite en la forma dispuesta en la consideración jurídica segunda del presente dictamen.

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 13 de mayo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 255/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid