

Dictamen nº: **61/25**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **30.01.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 30 de enero 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. .... (en adelante “*la reclamante*”), por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar en la Avenida de Santa Eugenia, nº 41-43, que atribuye al mal estado de la acera.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 14 de diciembre de 2021, se registra por la reclamante, en el registro del Ayuntamiento de San Fernando de Henares, instancia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida en la dirección reseñada.

Relata la reclamación que el 16 de diciembre de 2020, debido al mal estado del adoquinado de la calle reseñada, sufrió una caída que le ocasionó un fuerte edema en el hombro y una lesión en los

ligamentos de su hombro derecho que, según indica, va a requerir de cirugía para la implantación de una prótesis en el hombro dañado.

En el formulario de reclamación de responsabilidad patrimonial cumplimentado por la reclamante, no se cuantifica la indemnización pretendida si bien se indica que será superior a 15.000 euros.

A la reclamación se adjunta:

- Copia del documento nacional de identidad de la reclamante.

- Informe de Urgencias generales del Hospital Infanta Leonor, fechado el día de la caída, en el que se consigna una luxación anterior en el hombro derecho.

- Diversos informes de dicho centro hospitalario, de entre los que cabe destacar, uno primero de febrero de 2021, recogiendo una rotura del manguito rotador y otro fechado en mayo de 2021, dando cuenta de un hombro pseudoparalítico.

- Diversas fotografías del estado de la calle en el momento de la caída.

- Declaración escrita de un testigo de la caída, con su documento nacional de identidad adjunto, en la que se señala *“el pasado 16 de diciembre de 2020, iba caminando con (...) y debido al mal estado de los adoquines (están levantados y en un relieve irregular), que rodean los árboles de la Avenida de Santa Eugenia, (...) tropieza y cae al suelo, refiriendo un fuerte dolor en la rodilla y principalmente en el hombro derecho”*.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del correspondiente expediente.

Por correo electrónico de 13 de enero de 2022, se pone en conocimiento de la aseguradora municipal la interposición de la reclamación que nos ocupa, acusando ésta recibo de la comunicación por correo electrónico del día 14 de igual mes y año.

Con fecha 11 de mayo de 2022, se notifica a la reclamante, requerimiento de la instrucción para que en el plazo de quince días aporte a las actuaciones, indicación de la hora en que sucedieron los hechos, en el supuesto de daños personales, aporte estimación de la cuantía en que valora el daño o perjuicio sufrido debiendo indicar si la cantidad que reclama es inferior a 15.000 euros, declaración suscrita por la afectada en la que se manifieste expresamente que no ha sido indemnizado (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas, así como cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse.

Requerimiento que se atiende por la reclamante, el 25 de mayo de 2022, registrando escrito en el que se indica que la hora aproximada de la caída es a las 09:30 horas del día reseñado, que toda vez que está a la espera de ser intervenida quirúrgicamente, estima valorar el daño en una cuantía superior a 15.000 euros, a la espera de la fijación definitiva de las secuelas. Se adjunta documentación médica ya aportada.

Previa petición de la instrucción municipal, por el Departamento de Vías Públicas, se emite el 20 de octubre de 2022, el oportuno informe referido a la reclamación interpuesta, en el que se recoge “1.- *La competencia de la pavimentación indicada corresponde a la Dirección General de Conservación de Vías Públicas.* 2.- *La conservación del pavimento de la zona se encontraba, en la fecha del*

*incidente, dentro del Contrato de Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid. Lote 3, dentro de la Prestación P2. 3.- Se tuvo conocimiento de la incidencia que motiva la reclamación el 17 de octubre de 2018, con anterioridad al incidente, mediante el aviso 5295645. 4.- El desperfecto, por sus características, se clasificó como de tipo B, y por tanto de visado previo por parte de los servicios técnicos municipales. El aviso se canceló en el servicio de conservación de pavimentos y se trasladó a Zonas Verdes con fecha 22/11/2018 por afección de las raíces del arbolado de alineación a la posible reparación. 5.- El apartado 5 del PPTP del Contrato de Gestión Integral de Infraestructuras de la Ciudad de Madrid establecía en su apartado 5 que entre los elementos objeto de conservación se encuentra la reparación de los elementos que conforman los alcorques, excepto los pavimentos drenantes y cualquier elemento de cubrición y siempre y cuando no sea necesario actuar sobre los elementos vegetales que albergan como era el caso al verse afectadas las raíces del árbol de alineación por lo que no se observa incumplimiento del adjudicatario. 6.- No se aprecia actuación inadecuada del perjudicado. 7.- En su caso, sí. 8.- Por lo indicado con anterioridad, no se aprecia imputabilidad a la empresa”.*

En el mes de marzo de 2023, se notifica a la reclamante, contratista municipal y a su aseguradora, un primer trámite de audiencia.

El 21 de abril de 2023, se registra escrito de alegaciones por la reclamante, al que se adjunta documentación médica referida a la intervención quirúrgica para colocación de una prótesis en su hombro derecho, las complicaciones médicas surgidas dentro de dicha intervención y al proceso de rehabilitación pautado.

Por nota interna de la instrucción de 22 de septiembre de 2023, se requiere el oportuno informe a la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes.

Con fecha 13 de diciembre de 2023, se practica en dependencias municipales la prueba testifical de la testigo identificada en el escrito de reclamación. En relación a la declaración prestada, cabe extraer los siguientes extractos. A la pregunta de si fue testigo directo de la caída, contesta que *“sí, que estaba con ella, iban juntas hablando una al lado de otra. No iban agarradas. La testigo iba al lado de la carretera y la reclamante en el interior de la acera, al lado del árbol”*. A la pregunta de cómo sucedieron los hechos, responde *“la testigo narra que sí lo vio directamente, que iban juntas caminando y hablando, que la reclamante no ve muy bien y se tropezó con el bordillo de un árbol. Que ese día la reclamante no llevaba gafas. Se cayó al suelo. La testigo no podía levantarla y vino una mujer joven y la ayudó a sentarla en un banco que había cerca. Luego esta mujer la llevó a un centro médico”*, señalando seguidamente que *“el bordillo del árbol con el que se tropezó, en una esquina, estaba más levantado que el resto del bordillo, que no estaba suelto, sino levantado como por las raíces del árbol. Que eran baldosas iguales al resto de la acera las que estaban levantada”*. En cuanto a la visibilidad del desperfecto, se recoge que *“la testigo contesta que sí, que era de día, por la mañana, se veía bien. Y se veía perfectamente que el bordillo estaba más levantado”*.

Por escrito registrado el 10 de enero de 2024, la reclamante aporta al expediente diversa documentación médica y solicitud de reconocimiento de grado de discapacidad.

El Servicio de Conservación de Zonas Verdes, emite el 2 de septiembre de 2024, el oportuno informe, en el que se consigna *«el alcorque en la zona del siniestro se encuentra en la relación de*

*elementos incluidos en las zonas verdes y urbanas cuyo mantenimiento gestiona la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes.*

*La gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes está contratada a una empresa concesionaria cuyo contrato se regía en el momento del siniestro por el “Pliego de prescripciones técnicas del contrato integral de gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes”.*

*Este pliego articula 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. El criterio principal de todas las actuaciones es siempre evitar o reducir el riesgo.*

*No obstante, con independencia de lo expuesto y de la causa que pudo originar el deterioro del pavimento, el Acuerdo de 27 de junio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos establece en el artículo 8.1 Competencias específicas:*

*8.1.2 Conservación de infraestructuras viarias e instalaciones urbanas (apartado a): “Renovar y reparar los pavimentos del viario y espacios públicos municipales, excepto los comprendidos en otros terrenos dotacionales y los integrados en los grandes parques, sin perjuicio de las competencias atribuidas a los Distritos, así como realizar su conservación y mantenimiento en coordinación con los mismos”.*

*Queda por tanto establecido que la reparación de los desperfectos causados en baldosas y pavimentos es competencia de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas, quienes si para proceder a*

*la reparación oportuna deben cortar raíces o realizar actuaciones sobre los vegetales que albergan, han de contactar con esta Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes para proceder a dicha actuación».*

Por la aseguradora municipal se presenta escrito de valoración del daño, en el que se señala *“en relación al expediente de referencia y sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, les informamos que en base a la visita médica pericial la cuantificación de las lesiones asciende a un importe de 215.031,24 € conforme al siguiente desglose”.*

En el mes de septiembre de 2024, se notifica a la reclamante y al contratista municipal, el segundo trámite de audiencia.

Por la reclamante se registran alegaciones, el 27 de septiembre de 2024, en las que se viene a ratificar en la reclamación interpuesta, entendiendo acreditada la caída reclamada y señalando que la valoración del daño asciende a la cantidad de 240.263,70 euros. Se adjunta informe médico pericial de valoración del daño.

El 24 de septiembre de 2024, se registran alegaciones por la contratista municipal, en las que se entienden no acreditados los hechos objeto de reclamación, señalando igualmente que no ha habido incumplimiento de las obligaciones que contractualmente le incuben.

El 6 de noviembre de 2024, se notifica el segundo trámite de audiencia a la mercantil aseguradora municipal, sin que conste la formulación de alegaciones por ésta.

Finalmente, el 20 de diciembre de 2024 figura fechada la oportuna propuesta de resolución en la que se interesa desestimar la reclamación interpuesta.

**TERCERO.-** El alcalde de Madrid formula preceptiva consulta por trámite ordinario que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 15 de enero de 2025, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por unanimidad, por el Pleno de la Comisión en su sesión del día señalado en el encabezamiento.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró 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 igual a 15.000 euros, y la solicitud se efectúa por órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3 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.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del procedimiento de responsabilidad patrimonial de acuerdo con 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 de conformidad con el artículo 4 de la LPAC, al ser la directamente perjudicada por la caída sufrida.

El Ayuntamiento de Madrid se encuentra legitimado pasivamente en cuanto ostenta competencias en materia de infraestructuras viarias, 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 la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

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, ex artículo 67 de la LPAC. En el presente caso, ocurrida la caída el día 16 de diciembre de 2020, la reclamación se formula el 14 de diciembre de 2021, por lo que está presentada dentro del plazo legal.

En cuanto al procedimiento, se ha solicitado el informe a los servicios a los que se imputa la producción del daño al amparo del 81 de la LPAC, se ha admitido la prueba documental y practicado la testifical en los términos reseñados y se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC.

Se observa, no obstante, el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, muy por encima del plazo de seis meses establecido para resolver y notificar la resolución. 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 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 mencionada LPAC, que se completa con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes.

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), requiere:

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.-** Acreditada la realidad del daño, atendiendo para ello a los informes médicos obrantes en el expediente en los que consta que la reclamante sufrió una luxación en su hombro derecho con una tórpida evolución que precisó posteriormente de una intervención quirúrgica para colocación de una prótesis, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, corresponde a la 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 la existencia del accidente y que los daños sufridos son consecuencia del mal estado de la vía pública.

En cuanto a la acreditación de la forma en que se produce la caída, y a la vista de lo obrante en el expediente administrativo,

hemos de tener en cuenta en lo que respecta a los informes médicos, que 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 estos 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 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 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).

Conforme se ha reseñado, consta practicada en el expediente tramitado, la prueba testifical de la persona que acompañaba a la reclamante en el momento de la caída, que como ha quedado expuesto refiere haber sido testigo directo de la caída, siendo así que la lectura de lo declarado, anteriormente transcrito, permite concluir que presenció la caída de la reclamante, coincidiendo en que su causa radica en la presencia de unos adoquines levantados que motivaron el tropiezo y posterior caída de la interesada.

Por tanto, a la vista de las manifestaciones del testigo y considerando las efectivas posibilidades de prueba sobre lo sucedido, en los términos de la secuencia de los hechos que se relatan, de conformidad con el artículo 376 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, esta Comisión tiene por acreditados los hechos en la forma expuesta por la reclamante y avalada por su testigo, siendo de reseñar que la

propia propuesta de resolución municipal da por acreditada la mecánica de la caída relatada por la interesada.

**QUINTA.-** Afirmada la concurrencia de un daño y acreditada la relación de causalidad, debemos examinar la imputabilidad a la Administración de los daños relacionados 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).

En este sentido, esta Comisión Jurídica Asesora viene exigiendo, con vistas a poder estimar concurrente la necesaria 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 en el caso concreto. En este supuesto concurrirá el requisito de la antijuridicidad, de modo que el particular no tendría el deber jurídico de soportarlo (artículo 34 de la LRJSP). De esta forma, se trata de que la vía pública por donde transitan los peatones no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de mantenimiento adecuado sea, además, relevante.

A efectos de apreciar la eventual concurrencia de la apuntada antijuridicidad, entiende esta Comisión Jurídica Asesora que concurre en el expediente que nos ocupa, una circunstancia

ciertamente relevante. Así, en el informe del Departamento de Vías Públicas de 20 de octubre de 2022, se refleja que por el Ayuntamiento de Madrid se tuvo conocimiento del desperfecto que motiva la reclamación, el día 17 de octubre de 2018, mediante el aviso 5295645. Esto es, producida la caída el 16 de diciembre de 2020, la administración municipal tenía conocimiento del desperfecto al que se atribuía la misma, desde dos años antes sin que se hubiera adoptado en este dilatado período, actuación alguna encaminada a su reparación. Cabe por tanto considerar que se ha producido un déficit en el funcionamiento de los servicios municipales al dejar sin reparación durante dos años un desperfecto viario del que eran conscientes, con el consiguiente peligro para los ciudadanos que transitaran por la calle de referencia.

Ahora bien, en este caso ha de apreciarse una concurrencia de culpas en el sentido de que conforme se desprende de la testifical practicada, cabe apreciar que la interesada no prestó una atención suficiente al deambular, ya que, en primer lugar, según declara dicha testigo, se trata de un desperfecto perfectamente visible, habiendo señalado igualmente que la reclamante no ve muy bien y que ese día no llevaba gafas, siendo finalmente de considerar que la reclamante transitaba a plena luz del día y en una zona por ella conocida ya que vive por allí por lo que habían caminado en anteriores ocasiones.

Así las cosas, a la vista de lo expuesto, y de la concurrencia de culpas concurrentes, se concluye en una distribución de culpas por mitad entre el ayuntamiento actuante y la reclamante.

**SEXTA.-** Acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y los servicios públicos, procede pronunciarse sobre la concreta valoración de los daños solicitados según el momento en que los daños se produjeron.

La aseguradora municipal ofrece una valoración del daño por importe de 215.031,24 euros. Por su parte la reclamante interesa una indemnización por importe de 240.263,7 euros.

Dada la existencia de dos valoraciones parcialmente discordantes, procede señalar que la valoración de los daños y secuelas ofrecida por la reclamante descansa sobre un informe pericial elaborado por licenciada en Medicina y Cirugía que, justifica los periodos temporales considerados y motiva adecuadamente las lesiones y secuelas padecidas por la reclamante a raíz de la caída sufrida así como su valoración, frente a la valoración de la aseguradora municipal que no ofrece en el caso que nos ocupa, justificación alguna de la indemnización propuesta, más allá del esquemático desglose que es de observar.

Debiendo estarse por tanto a la valoración del daño sostenida por la reclamante, por cuantía de 240.263,7, procede aplicar sobre la misma el porcentaje de culpa atribuido al Ayuntamiento de Madrid, 50%, lo que ofrecería una indemnización total de la que resultaría acreedora la reclamante por importe de 120.131,85 euros.

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

### **CONCLUSIÓN**

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, reconociendo a la reclamante una indemnización por importe de 120.131,85 euros, cantidad que habrá

de actualizarse al momento de su reconocimiento, conforme al artículo 34.3 de la LRJAP.

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 30 de enero de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 61/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid