

Dictamen nº: **72/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **06.02.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 6 de febrero 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*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la calle Villaamil, de Madrid, y que atribuye a una alcantarilla.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por medio de instancia normalizada presentada el 21 de noviembre de 2022, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el 15 de octubre del mismo año, en la calle Villaamil, a la altura de los números 60-62, de Madrid, al tropezar con una alcantarilla elevada.

El formulario se acompaña de fotografías del lugar donde dice haber sufrido la caída, informe del SAMUR e informes médicos del Hospital Fundación Jiménez Díaz, donde consta el diagnóstico de fractura de cúpula radial derecha.

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) y se requirió a la 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 indemnizada 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 citado requerimiento fue cumplimentado el 24 de noviembre de 2022, aportándose partes de baja y nuevos informes médicos.

Solicitado informe a la Policía Municipal, se remite con fecha 4 de noviembre de 2022, haciéndose constar que *“el indicativo interviniente acude, a requerimiento de la emisora a la mencionada dirección por caída de persona en vía pública.*

Una vez en el lugar se observa un pequeño desconchón de la acera junto a una tapa de registro que al parecer ha sido la causante de la caída.

No se toman datos de la Samur dado que ya había trasladado a esta persona, que coincide con la reclamante, al hospital”.

Requerido informe al departamento responsable del alcantarillado, se contesta por el mismo: *“Estudiado el expediente que se nos facilita y visualizadas las imágenes que en el mismo constan, se observa que el objeto que provoca la caída de la ciudadana no se trata de una tapa del*

sistema de alcantarillado, si no que se trata de una tapa del sistema de alumbrado”.

El departamento responsable del alumbrado, a petición del órgano instructor, emite informe en el que, tras manifestar la ausencia de incidencias previas, refiere que: *“En la dirección objeto de la reclamación existía, en la fecha en la que se reclaman los daños, una arqueta que formaba parte de la instalación de alumbrado público que se conservaba desde el Servicio de Alumbrado Público y que, actualmente, ha sido anulada por falta de servicio para nuestra instalación”.* Finalmente, el informe concreta la empresa adjudicataria del mantenimiento del alumbrado, a la que considera responsable de la deficiencia.

Otorgada audiencia a la reclamante, la aseguradora y la empresa responsable del mantenimiento del alumbrado público, la primera formula alegaciones, precisando la cuantía reclamada en 33.483 euros. También refiere la presencia de testigos, que son identificados a requerimiento del órgano instructor.

La aseguradora presenta valoración del daño fijándolo en 8.817,54 euros.

Citados los testigos, solo comparece uno de ellos, quien resulta ser el marido de la reclamante. En su declaración refiere que él cruzó la acera para comprar el pan y, no terminó de cruzar, cuando oyó un “ay”, viendo a su esposa como se iba cayendo hasta que chocó contra la pared. Añade que inicialmente no apreció la causa del tropiezo pero que luego vio que el único desperfecto era una tapa cuyo pico estaba levantado en torno a 1,5 cm.

Otorgado nuevo trámite de audiencia a los interesados, la reclamante presenta nuevo escrito fechado el 15 de noviembre de 2024, en el que viene a reiterar su reclamación.

Finalmente, el 26 de diciembre de 2024, el órgano instructor formuló propuesta de resolución desestimatoria.

TERCERO.- El día 15 de enero de 2025 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.

A dicho expediente se le asignó el número 22/25 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 6 de febrero de 2025.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que 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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros 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.

La reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que, según alega, fue producido por desperfectos en la acera, al encontrarse elevada una tapa de registro del alumbrado.

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.b) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título que justifica la interposición de la reclamación contra el mismo.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la 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 15 de octubre de 2022, por lo que ninguna duda puede ofrecer la formulación en plazo de la reclamación presentada el día 21 de noviembre de ese mismo año, sin necesidad de atender a la fecha de determinación de las secuelas.

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 al departamento competente el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha cumplido con el trámite de audiencia a la reclamante, que presentó alegaciones, según se refiere en los antecedentes.

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, más allá de haberse sobrepasado ampliamente el plazo legal de seis meses fijado para resolver, lo que no es óbice para que se mantenga esa obligación.

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 resulta acreditado en el expediente a través de los informes médicos que aporta la reclamante, que fue diagnosticada y tratada de fractura de la cabeza del radio.

En relación con estos informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, no son válidos para esclarecer el modo en que estas se produjeron, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

La reclamante aporta con su escrito inicial unas fotografías que muestran una tapa de alumbrado cuya esquina sobresale ligeramente del solado. Este material fotográfico tampoco sirve 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 otro lado, el hecho de que posteriormente se haya reparado o retirado la tapa de registro que presentaba la deficiencia en modo alguno prueba que la reclamante sufriera el accidente por las circunstancias que invoca. Así nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestro Dictamen 221/18, de 17 de mayo, en el que citamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2017 (recurso apelación 756/2017), cuando afirma *“que un elemento de la vía pública con un desperfecto de escasa entidad y esquivable sea reparado o sustituido no permite entender que cualquier caída que se haya producido en el entorno de aquél haya sido provocada indefectiblemente por tal motivo y no por otros como, por ejemplo, el que tiene en cuenta la sentencia de instancia, es decir, por falta de atención o cuidado por los peatones”*. En todo caso, en el presente caso, la retirada

de la tapa, según se refiere por el departamento responsable, se debió a haber venido innecesaria, no por la existencia de ningún desperfecto.

En todo caso, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 2020 (recurso 184/2019) *“lo más trascendente no es acreditar las condiciones de la vía pública, sino que una vez establecido tal hecho ha de probarse cumplidamente dónde y cómo se produjo la caída...”*.

La asistencia *in situ*, tanto por el SAMUR como por la Policía Mundial permiten dar por cierto que la reclamante sufrió una caída en el lugar y el día que se afirma, pero no permite saber con certeza la causa de la misma

La prueba testifical practicada tampoco es concluyente, en tanto que el marido de la reclamante declara que dedujo a posteriori que la causa más probable del tropiezo fue el pico de la tapa de registro de alumbrado, que estaba sobreelevada 1,5 cm.

A este respecto, como recuerda el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 1 de febrero de 2018 (rec. 543/2017), con cita de sentencias del Tribunal Supremo, 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, de manera que, no existiendo en el caso motivos para matizar, en razón del principio de facilidad probatoria, las reglas generales sobre la carga probatoria establecidas en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se ha de concluir que dicha carga corresponde a la reclamante, si bien se ha de tener en cuenta que el precepto citado, como norma reguladora de la sentencia, entra en juego cuando en la misma se estime que no se ha probado un hecho básico, para atribuir las consecuencias de la falta de

prueba a la parte a la que le incumbía el *onus probandi*, según las reglas aplicables para su imputación a una u otra parte, pero no cuando se considera que un presupuesto fáctico esencial para la resolución de la *litis* ha quedado debidamente acreditado mediante cualquier elemento probatorio, sin que, en virtud del principio de adquisición procesal, importe qué parte aportó la prueba.

Por tanto, la ausencia de prueba concluyente de las circunstancias que provocaron la fractura del radio, impediría atribuir ese daño al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

En todo caso, aun cuando se aceptará la hipótesis de que la caída acaeció por el tropiezo con la esquina de la tapa de registro indicada, no por ello cabe hacer responsable de los daños al ayuntamiento. Como dice la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2023 (rec. 840/2022) “*para entender existente la relación de causalidad se requiere una actuación de los servicios de conservación generadora de un riesgo grave y evidente en relación con los usos normales a efectuar en la vía pública*”.

En efecto, cabe tener presente que las entidades locales, si bien tienen obligación de mantener el viario público en condiciones de transitabilidad, no es exigible una absoluta uniformidad o estado impoluto de la acera, siendo reiterada la jurisprudencia que incide en que no puede convertirse a las administraciones públicas en aseguradoras universales de todo evento dañoso que pueda ocurrir como consecuencia de los riesgos habituales de la vida forzando títulos de imputación al amparo de la amplitud de sus competencias.

En este 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 el presente caso sometido a dictamen, el defecto que presenta el pavimento es de muy escasa entidad, apreciándose una acera en buen estado de conservación, no observándose más que una muy ligera sobrelevación de la esquina de la tapa de alumbrado. En efecto, las fotos obtenidas a muy escasa distancia permiten apreciar una pequeña diferencia de nivel, que el esposo de la reclamante cifra en 1,5cm. Ese mínimo resalte no parece justificar un tropiezo en un caminar normal ni denota un deficiente servicio de mantenimiento de la vía, no pudiendo pretenderse una perfecta y absoluta uniformidad sin ningún mínimo resalte en todos los puntos de la ciudad.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no acreditarse que exista daño imputable al 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 6 de febrero de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 72/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid