

Dictamen nº: **132/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **14.03.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 14 de marzo de 2024, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. ....., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida en la calle Cavanilles, 1, de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por un escrito presentado el día 30 de julio de 2021 en el registro electrónico del Ayuntamiento de Madrid, la interesada antes citado formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída que atribuye al mal estado de una tapa de una alcantarilla de una compañía distribuidora de electricidad. Dice que presenta secuelas en su mano derecho que repercuten en su trabajo y en la vida diaria y que continúa con rehabilitación. Expone en su escrito que fue atendida por la Policía Municipal y por el SAMUR que le comentaron *“que denunciara”* y que solicitó copia del informe de la Policía Municipal que no le llegó hasta el día 10 de junio 2021.

La interesada no cuantifica el importe de su reclamación y acompaña su escrito con la copia del informe policial de 10 de junio de 2021 en el que se identifica el lugar de la caída: calle Cavanilles, 1 de Madrid y día y hora del suceso: 26 de marzo de 2019 a las 19:15 horas junto con el emitido el mismo día de la caída, 26 de marzo de 2019 que incorporaba reportaje fotográfico; informe del SAMUR; parte médico de baja por incapacidad temporal de MUFACE; diversos informes médicos sobre las lesiones sufridas y finalmente, solicitud de entrega del informe de la Policía Municipal formulada por la reclamante el día 4 de abril de 2019.

El día 30 de julio de 2021, la interesada presenta nuevo escrito adjuntado el informe de un traumatólogo en el que se hace constar que la paciente presentó tras la caída heridas en los dedos de la mano derecha, traumatismo en las articulaciones interfalángicas, con persistencia de edema y limitación de la movilidad de los dedos, lo que le dificultaba para el ejercicio su profesión, Bellas Artes. Según el informe, la evolución fue tórpida y la interesada refería dolor en los dedos índice y medio, por lo que se solicitó una resonancia magnética en la que no se observaban lesiones, pautándose rehabilitación al referir la paciente la persistencia de las molestias.

**SEGUNDO.-** Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el día 28 de enero de 2022 la jefa del Departamento de Reclamaciones I del Ayuntamiento de Madrid requirió a la reclamante para que realizara una descripción detallada de los hechos; en relación con los daños personales, aportara partes de baja y alta laboral, informe de alta médica, informe de alta de rehabilitación, informe pericial de valoración del daño, en su caso y finalmente, estimación de la cuantía en que valoraba el daño sufrido. Además, se le requería para que presentara declaración suscrita por la interesada de no haber sido indemnizada, ni ir a serlo, por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido e indicación

de si por estos mismos hechos se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

Con fecha 7 de marzo de 2022, la interesada presentó escrito, en respuesta al anterior requerimiento, aportaba nueva documentación consistente en informe del SAMUR, de la Policía Municipal e informes médicos; valoraba los daños sufridos en, por lo menos 15.000 euros, advirtiendo que continuaba recibiendo tratamiento rehabilitador.

Con fecha 9 de junio de 2022, se emite informe por la Dirección General de Conservación de Vías Públicas en el que pone de manifiesto que, tanto el escrito de la reclamante, como el informe de la Policía Municipal, identifican como causa de la caída ocurrida el día 26 de marzo de 2019 en la calle Cavanilles nº 1, una tapa de registro de una compañía distribuidora de electricidad, por lo que su conservación no corresponde a dicha dirección general sino que, de conformidad con el artículo 31.7 de la Ordenanza municipal de Diseño y Gestión de Obras en la vía pública, la colocación de las tapas de registro de los servicios instalados en las vías públicas, su conservación y mantenimiento en las condiciones necesarias de seguridad para el tráfico rodado y peatonal será responsabilidad de la compañía titular del servicio.

Notificado el trámite de audiencia a la reclamante y a la empresa Unión Fenosa, tras la comparecencia de un representante de dicha empresa y de la interesada, el día 23 de septiembre de 2022 presenta escrito la empresa UFD Distribución Electricidad, S.A. como responsable de la conservación y mantenimiento de la tapa de registro. En su escrito se opone a la reclamación presentada por entender que no es responsable de los daños alegados; que en las fotografías incorporadas en el expediente no es posible apreciar defectos en la conservación de las tapas de registro y que no está acreditada la mecánica de la caída.

El día 11 de octubre de 2022, la interesada presenta escrito en el que manifiesta que las secuelas persisten a la fecha de la presentación de su escrito lo que afecta a su profesión de pintora, al no poder sujetar el pincel, y presenta molestias al apoyar la mano en el suelo, lo que complica la posibilidad de hacer ejercicio físico e, incluso, bailar (actividad que practicaba desde hacía más de 15 años). Además, refiere que ha engordado 12 kg. desde el accidente, lo que repercute en la columna vertebral en la zona de las lumbares. En relación con la cuantía, solicita una revisión y evaluación médica. Acompaña con su escrito unas notas, de fecha 11 de octubre de 2022 sobre la lesión (aunque viene referida al día 23 de octubre de 2019), sin firma alguna y unos volantes en los que el médico firmante con el diagnóstico de “*tendinopatía flexores manos*”, pauta diez sesiones de rehabilitación.

La aseguradora municipal ha valorado los daños sufridos por la reclamante en 5.183,98 euros, cantidad resultante de la suma de 1.580,50 euros (50 días de perjuicio básico); 547,80 euros por 10 días de perjuicio moderado; 1.527,84 euros por 2 puntos de perjuicio funcional y 1.527,84 euros por 2 puntos de perjuicio estético.

Notificado nuevo trámite de audiencia a la interesada y la empresa titular de la tapa de registro, el día 5 de octubre de 2023 presenta alegaciones esta última interesada que se ratifica en su escrito anterior de 23 de septiembre de 2022, cuya copia adjunta.

No consta que la reclamante haya presentado alegaciones.

El día 30 de noviembre de 2023 se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar prescrita la reclamación formulada el día 30 de julio de 2021 y, en cualquier caso, considerar no acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, ni concurrir la antijuridicidad del daño.

**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 febrero de 2024.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 14 de marzo de 2024.

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, en cualquier caso, superior a 15.000 €, 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, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece 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 alega producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias, ex. artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

No obsta a lo que acabamos de señalar el hecho de que el elemento presuntamente implicado en el accidente, esto es, una tapa de registro de la entidad UFD Distribución Electricidad, S.A., pues conviene recordar que es reiterada la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora (v.gr. dictámenes 48/17, de 2 de febrero y 154/18, de 27 de marzo) que la responsabilidad en estos casos corresponde a las entidades locales como consecuencia de su deber de mantener en buen estado de conservación las vías públicas, al tratarse de bienes de uso público local (artículo 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio), sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la acción de repetición, en su caso, frente al titular de dicho elemento situado en la vía pública.

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, resulta de la documentación examinada que la caída se produjo el día 26 de marzo de 2019 y que, como consecuencia de la misma, precisó tratamiento rehabilitador. Ahora bien, el hecho de que el mismo día que se formula la reclamación se pautara por el médico 10 sesiones de rehabilitación no acredita que las secuelas no estuvieran estabilizadas en esa fecha. En este sentido, es significativo que a la reclamante se le realizó una resonancia magnética el día 21 de junio de 2019 en la que se informaron “*discretos cambios inflamatorios partes blandas ligamento colateral interno IFP 2º dedo*” y en la revisión de 23 de octubre de 2019 (casi siete meses después de la caída) refirió leves molestias en la flexión, algo de engrosamiento y algún déficit en la flexión, efectuándose exploración por el médico que observó cierta limitación en los últimos grados de flexión con dolor al forzarlo e indicó tratamiento rehabilitador advirtiendo que “*no creo que cambie la evolución*”, por lo que debería atenderse a dicha fecha como de estabilización de las secuelas y, por tanto, *dies a quo* del plazo para reclamar, por lo que la reclamación presentada el día 30 de julio de 2021 sería extemporánea.

Ahora bien, en relación con la extemporaneidad de la reclamación, la interesada argumenta que ha presentado su escrito tan tarde porque, hasta el día 10 de junio de 2021 no obtuvo la copia del informe de la Policía Municipal que solicitó el día 28 de noviembre de 2019, pagando al efecto, las tasas correspondientes a la expedición de dicho documento.

De acuerdo con el artículo 1973 del Código Civil, la prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor. En el presente caso, la

solicitud de una copia del informe de la Policía Municipal en el que la reclamante no manifiesta su intención de reclamar, no puede tenerse como acto interruptivo de la prescripción.

En cualquier caso, aunque se hubiera presentado la reclamación, procedería su desestimación porque, como esta Comisión viene destacando, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, la reclamante, una vez acreditada la realidad de los daños, ha de probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, lo que supone que le corresponde probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la vía pública.

En el presente caso, la reclamante invoca como causa de la caída el defectuoso estado de conservación una tapa de registro. Aporta, para acreditar dicha afirmación, el informe de la Policía Municipal, el informe del SAMUR y unos informes médicos.

En el curso del procedimiento se ha recabado el informe de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron a la reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por el interesado como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021), considera los informes médicos “*medios probatorios inidóneos para la acreditación de la forma concreta de causación de las lesiones a que los mismos se refieren*”.



Lo mismo cabe señalar del informe del SAMUR que, como declara la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de junio de 2020 (recurso nº 34/2019) sólo acredita el lugar de recogida, pero no la mecánica de la caída. En el presente caso, además, se refleja en el informe que la reclamante estaba sentada en una tienda cuando fue atendida por el SAMUR.

En cuanto al informe de la Policía Municipal, del contenido del mismo resulta acreditado que estos no presenciaron la caída, sino que fueron avisados y atendieron a la reclamante una vez ocurrida esta. Si bien es cierto que consideraron que el estado de la tapa de registro era defectuoso y, por este motivo, dieron aviso a la compañía titular de la misma para su reparación.

En relación con esta última cuestión, es preciso tener en cuenta que el hecho de que posteriormente se haya reparado el desperfecto, en modo alguno prueba que la interesada 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 el presente caso, las fotografías incorporadas al informe de la Policía Municipal no permiten apreciar que la tapa de registro estuviera en mal estado. Por otro lado, en relación con las tapas de registro, hay que tener en cuenta que el Tribunal Supremo no da igual tratamiento a las deficiencias en la acera que a las tapas de registro, que entiende

como elementos necesarios. Así lo indica en su Sentencia de 22 de diciembre de 2006 (recurso 72/2006), por lo que tratándose en el caso objeto de dictamen de una tapa de registro y, por ende, de un elemento necesario que obligatoriamente implica la existencia de una llaga en la acera.

Además, como señala la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 *“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 siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de esta”*.

Por tanto, de la documentación aportada por la reclamante no es posible tener por acreditada la mecánica de la caída y, por tanto, la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Por otro lado, resulta acreditado en el expediente que el lugar de la caída es un lugar de paso frecuente para la reclamante por encontrarse en una zona próxima a su domicilio.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al haber prescrito el derecho a reclamar y, en cualquier caso, al no resultar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 14 de marzo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 132/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid