

Dictamen nº: **138/24**  
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 D. ....., (en adelante “*el reclamante*”), por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída sufrida en la calle Alcores, núm. 16, de Madrid, al pisar un agujero en la calzada, cercano a una alcantarilla.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado en una oficina de correos, el día 2 de diciembre de 2021, la persona antes citada, formuló reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida frente al Ayuntamiento de Madrid, en cuantía inicialmente no determinada, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida el día 29 de noviembre de 2021, en la calle Alcores, núm. 16, de Madrid, al pisar un agujero en la calzada, cercano a una alcantarilla.

Explica que, al bajar de su vehículo se torció el tobillo y sufrió una caída causada por una alcantarilla que se encontraba en mal estado, tropezando con un agujero que no pudo ver. Señala que como

consecuencia del accidente sufrió un esguince de ligamentos laterales, interno y externo, de tobillo izquierdo.

El interesado no cuantificó en su solicitud la indemnización pretendida, si bien indicó en la reclamación que su cuantía era superior a 15.000 €.

Al escrito de reclamación se adjuntaron dos fotografías del supuesto lugar de los hechos, que muestran un ligero hundimiento en la vía pública, sin poder precisar si se ubica en la calzada o en la acera, en un lugar muy próximo a una alcantarilla; diversa documentación médica de la asistencia hospitalaria de urgencias y el informe de la atención del SAMUR-Protección Civil.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, se comunicó a la aseguradora municipal, el día 2 de diciembre de 2021.

Mediante oficio de 14 de marzo de 2022, la jefa del Departamento de Reclamaciones Patrimoniales I del Ayuntamiento de Madrid, comunicó al reclamante el plazo de resolución del procedimiento y el sentido desestimatorio del eventual silencio administrativo y, le emplazó para la subsanación de su reclamación, mediante la aportación de ciertos documentos, en el improrrogable plazo de 15 días, teniéndole por desistido de su reclamación, en otro caso.

Concretamente le fue requerido el parte de alta y baja por incapacidad laboral, los informes médicos y de rehabilitación -en su caso- y cualquier otro medio de prueba del que pretendiera valerse. Asimismo, se le instaba a fijar la cuantía de su reclamación y a indicar si tenía formulada otra en vía administrativa o judicial por los mismos hechos y/o hubiera recibido alguna indemnización a cargo de compañía o mutualidad de seguros, o de cualquier otra administración o entidad pública o privada.

El oficio, que no pudo ser notificado de forma telemática, al haber caducado su puesta a disposición, resultó finalmente entregado mediante comparecencia personal del reclamante en dependencias municipales, el 31 de marzo de 2022 y también consta su envío postal al domicilio por él indicado, el día 1 de abril de 2022.

Con fecha 6 de abril de 2022, el reclamante presentó un escrito de subsanación y mejora de su reclamación, reiterando su petición inicial, aportando la misma documentación ya presentada anteriormente e indicando que, no podría valorar con precisión los daños hasta concluir la rehabilitación o recibir el alta médica.

Mediante oficio de 13 de julio de 2022, la jefa del Departamento de Reclamaciones I solicitó a la Dirección General de la Policía Municipal, la emisión de informe concretando si habían tenido intervención en el suceso y, en ese caso, si advirtieron la presencia del desperfecto viario, incluyendo un reportaje fotográfico del mismo, la valoración de su entidad, la determinación de la eventual necesidad de adoptar medidas de seguridad y/o de señalar la zona para evitar otros accidentes, la indicación de otros elementos o circunstancias concurrentes que pudieran haber propiciado el suceso y cualquier otro extremo que tuvieran por pertinente.

Con fecha 2 de agosto de 2020, se emitió informe suscrito por el inspector de la Unidad Integral del Distrito de Puente de Vallecas, de la Policía Municipal, indicando que cuando se personaron en el lugar, ya estaba el SAMUR asistiendo a un varón que se había tropezado en un agujero que estaba junto a una alcantarilla, al salir de su vehículo y se había hecho daño en el pie. Que los agentes comprobaron que, junto a la rejilla de evacuación de la calzada existía un agujero de aproximadamente 10x10 cm, con una profundidad de unos 2 cm.

Previo su requerimiento, mediante oficio de 13 de julio de 2022; con fecha 7 de febrero de 2023, el Departamento de Alcantarillado, dependiente de la Subdirección General de Gestión del Agua del Ayuntamiento de Madrid, informó que se había comunicado el siniestro al Canal de Isabel II, por ser la empresa encargada del mantenimiento y explotación de la red municipal de alcantarillado y que Canal les comunicó que revisada su base de datos no se había localizado incidencia en la dirección y fecha indicados. Asimismo, se informaba que, al revisar la documentación enviada se apreciaba que, el elemento señalado era *“una tapa de un buzón perteneciente a instalaciones de Canal de Isabel II abastecimiento, en buen estado”*. El mismo informe refería que, en opinión de Canal de Isabel II, *“el elemento NO es objeto del Convenio de Encomienda de Gestión de los servicios de Saneamiento”* y, disintiendo con esa valoración sobre el alcance del convenio, los informantes consideraban que el daño no mantiene una relación de causalidad con el servicio público municipal.

De igual forma, el 7 de octubre de 2022, la jefa del Departamento de Reclamaciones I, solicitó la emisión de informe a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas. En el mismo se interesaba que se aclarara si la conservación de la vía en la que se emplazaba el elemento al que se atribuye la causación del expediente era de su competencia, en caso afirmativo; si se gestionaba directamente o a través de algún contratista; la valoración del estado del elemento cuestionado; indicar si los servicios técnicos conocían la existencia de la deficiencia o el desperfecto y a quien correspondía la supervisión y eventual reparación y, cualquier otro extremo que se considerase oportuno manifestar y fuera de interés para determinar la existencia de responsabilidad y a quién debe ser imputada. Se reiteró la solicitud el día el 12 de julio de 2023.

Consta la emisión de un informe de fecha 22 de junio de 2023 suscrito por el jefe de la Unidad de Conservación 2 y la técnica

municipal del Departamento municipal de Vías Públicas que, no obstante, no había sido hasta entonces adicionado al procedimiento. En dicho informe se indicaba que, la conservación del pavimento que motiva la reclamación está incluida dentro del contrato denominado Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid, Lote 2, adjudicado a la empresa Dragados, S.A.; que tras consultar las aplicaciones informáticas municipales, no se detecta ninguna incidencia que coincida con el desperfecto en el pavimento que motiva la reclamación; que el lugar donde se encontraba el desperfecto es en una acera y por tanto es adecuado para la circulación de los peatones y según el pliego, en su artículo 6.2.1. “*Vigilancia del Estado de los Pavimentos en Vías y Espacios Públicos*”, el adjudicatario deberá llevar a cabo las labores de vigilancia del estado de los pavimentos e introducir las incidencias detectadas en la aplicación informática municipal y, en este caso el aviso para la reparación de la incidencia no estaba creado, concluyendo que podría considerarse imputable a la empresa adjudicataria por incumplimiento del referido precepto de los pliegos, si se demostrara la relación causa-efecto y el resto de los requisitos.

Con fecha de 14 de julio de 2023 la instructora solicitó a la compañía aseguradora del ayuntamiento, “Allianz Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A”, la valoración de los daños y perjuicios reclamados, solicitándosele nuevamente el día 8 de febrero de 2024.

La indicada aseguradora informó que, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, se informaba de que, una vez realizada visita a la perjudicada y de conformidad con el baremo de fecha de ocurrencia de los hechos (2021), la valoración de las lesiones ascendía a un importe de 1.959,66 €, € valorando la incapacidad temporal del accidentado, considerando 36 días de perjuicio personal básico: 1.137,96 € y 15 días de perjuicio personal particular moderado: 821,70 €.

Se concedió en ese estado del procedimiento un primer trámite de audiencia al reclamante, que, tras previos intentos infructuosos, logró serle notificado el día 1 de diciembre de 2023.

Se concedió igualmente trámite de vista y alegaciones al Canal de Isabel II, el día 26 de octubre de 2023, poniéndole en antecedentes de que se estaba tramitando la reclamación de responsabilidad patrimonial de referencia.

Igualmente se concedió el trámite a la contratista Dragados, S.A. el día 6 de noviembre de 2023 y a la aseguradora municipal, caducando la correspondiente notificación telemática el día 7 de noviembre de 2023.

El día 13 de noviembre de 2023 una letrada en representación de Canal de Isabel II, S.A., presentó escrito formulando alegaciones, en el que se indicaba que considera que la reclamación estaba prescrita para con Canal, ya que se puso en conocimiento de la referida entidad la reclamación por los hechos el 26 de octubre de 2023, descartando el valor probatorio de los informes médicos y, señalando que cualquier eventual responsabilidad correspondería al ayuntamiento, por entender que la titularidad de las infraestructuras de alcantarillado la sigue conservando el ayuntamiento, de conformidad con las previsiones del Convenio de Encomienda de Gestión de los servicios de saneamiento entre el Canal de Isabel II y el Ayuntamiento de Madrid.

Mediante comparecencia personal del reclamante en dependencias municipales, se le concedió nuevo trámite de audiencia, comprensivo de las alegaciones del Canal de Isabel II y del resto de los informes del procedimiento, el día 21 de noviembre de 2023.

No consta emitido ningún otro escrito de alegaciones finales.

Finalmente, con fecha 2 de febrero de 2024 se ha redactado propuesta de resolución por la jefa del Servicio de Responsabilidad Patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, que desestima la reclamación al considerar que no ha quedado suficientemente acreditada la existencia de una relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, ni constar la antijuridicidad del daño.

**TERCERO.-** La coordinadora general de Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remitió solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 23 de febrero de 2024.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el n.º 114/24, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 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 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 LPAC, 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.

Según ya se indicó, el procedimiento fue iniciado por la persona directamente afectada por la caída, legitimada en primer término para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4.1 de la LPAC, en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP.

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), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

Esta Comisión (v. gr. dictámenes 48/17, de 2 de febrero y 154/18, de 27 de marzo), al igual que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ha venido entendiendo que en el caso de las tapas de registros, la responsabilidad corresponde al ayuntamiento en cuanto responsable del buen estado de las vías públicas (infraestructura viaria) y en cuanto que son 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 frente a la titular de la tapa de registro.



El hecho de que exista un Convenio de encomienda de gestión de los servicios de saneamiento entre el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid y el Canal de Isabel II, firmado el día 29 de noviembre de 2005, no es óbice para afirmar esta legitimación pasiva del ayuntamiento, ya que no parece que sea obligación del reclamante, tener que estudiar el citado convenio para saber a qué Administración o entidad le corresponde la responsabilidad. Todo ello, sin perjuicio del derecho de repetición que, en su caso, proceda.

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, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC. En este caso la caída por la que se reclama tuvo lugar el día 29 de noviembre de 2021 y la reclamación fue formulada pocos días después, el día 2 de diciembre del mismo año 2021, por lo que se encuentra formulada en plazo.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en la normativa aplicable. De esa forma, se incorporaron todas las pruebas documentales aportadas por el reclamante, se recabó el informe del servicio al que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81.1 de la LPAC, constando el del departamento municipal competente y el del Canal de Isabel II y, adicionado todo ello al procedimiento, se concedió trámite de audiencia y alegaciones finales a la parte reclamante, a la contratista municipal y a la entidad Canal de Isabel II Gestión, S.A., tal y como establece el artículo 82 de esa norma.

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.

Se observa, no obstante, el excesivo plazo de tramitación del procedimiento, que excede en mucho el plazo de seis meses establecido en la ley. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación 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 dictaminar la consulta.

**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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, 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), requiere conforme a lo establecido en el art. 139 LRJ-PAC:

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.-** Centrándonos en el análisis de la reclamación formulada por la caída causada por el tropiezo en la calle Alcores, nº 16, de Madrid, resulta acreditado en el expediente que el reclamante ha sufrido un daño y fue atendido por el SAMUR en el lugar de los hechos

y en el hospital al que fue trasladado después, diagnosticándole esguince de ligamentos laterales interno y externo de tobillo izquierdo.

Acreditada la realidad del daño procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde al 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. Acreditado este 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, si es que se hubieran dado, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

El reclamante alega que la caída fue consecuencia de un agujero que estaba en la vía pública, muy cerca de una tapa de alcantarilla, con el que habría tropezado, sufriendo el daño referido.

Aporta como prueba de su afirmación exclusivamente unas fotografías del lugar y diversos informes médicos.

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 –en su caso- muestran la existencia de un desperfecto en el pavimento, pero no prueban que la caída estuviera motivada por dicho defecto en la acera y la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre). En el presente caso, se observa que las fotografías aportadas, la tapa de una alcantarilla hundida hacia el lado de la calzada y a la que faltan las baldosas perimetrales, que no permiten identificar el lugar de su emplazamiento, ni permiten tener por acreditada que la caída se produjo por esta razón.

Cobra especial importancia en este tipo de procedimientos la acreditación de la dinámica de la caída mediante la prueba testifical, al tratarse de una diligencia probatoria en la que un tercero, no interesado en el procedimiento, informa de la dinámica causal del accidente. Además, se efectúa en presencia de un funcionario público, que podrá interrogar al deponente sobre los detalles del suceso que en cada caso tengan más relevancia y, en definitiva, permitirá establecer los elementos imprescindibles para acreditar el nexo causal entre el servicio público y el daño.

A diferencia de lo expuesto, en este caso, no concurre la prueba indicada, por lo que no podemos tener por acreditado el indicado nexo causal y, al pesar sobre la parte reclamante la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial, deberá pechar con las consecuencias de la falta de la misma.

A mayor abundamiento, según evidencian las fotografías incorporadas al procedimiento, el desperfecto al que se atribuye la caída reviste mínima entidad y se encuentra en una zona muy próxima a una alcantarilla, siendo ese un elemento vinculado a la prestación del

servicio público de abastecimiento y evaluación de aguas y, por tanto, de necesaria presencia en las vías públicas, debiendo los viandantes extremar el cuidado para eludirlos o sortearlos, puesto que no puede evitarse su presencia.

Así las cosas, en relación con la antijuridicidad, recordemos que los elementos vinculados a la red del servicio público de suministro de agua y de evacuación de residuos y aguas pluviales, como son las referidas tapas de alcantarilla, cuya presencia en la vía pública se justifica por el necesario cumplimiento de los correspondientes servicios y finalidades; no están propiamente destinados al tránsito de peatones e imponen el deber inexcusable de los viandantes de prestar especial atención a las circunstancias de su emplazamiento y al resto de sus características -así en dictamen 411/20, de 22 de octubre, entre otros muchos-.

En suma, de todo lo expuesto se desprende que las circunstancias acreditadas en esta caída, apuntan más bien a la desatención del interesado en su propio deambular, y, en todo caso, no dejan establecido el nexo causal que indefectiblemente precisaría la estimación de la presente reclamación.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen al no haberse acreditado el nexo causal

entre el desperfecto y la caída del reclamante, ni presentar el desperfecto carácter antijurídico.

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 n.º 138/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid