

Dictamen nº: **139/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **14.03.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 14 de marzo de 2024, 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 avenida de la Peseta, a la altura del número 37, de Madrid, que atribuye al mal estado de la acera.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por medio de formulario presentado el 9 de febrero de 2021, 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 30 de enero del mismo año, en la avenida de la Peseta, a la altura del número 37, de Madrid, donde tropezó por el mal estado de conservación de la acera al estar una alcantarilla levantada y una baldosa rota.

La interesada refiere que, como consecuencia de esa caída sufrió fractura de la mano derecha y que se rompió las gafas, por lo que solicita una indemnización por las lesiones en cuantía que no concreta, y por los daños materiales por un importe total de 378,60 €, correspondientes a las gafas graduadas y un taxi.

Añade la reclamante que como consecuencia de la caída requirió tratamiento farmacológico, rehabilitador y quirúrgico para alcanzar la mejoría de las lesiones, permaneciendo incapacitada para su actividad laboral y actividades habituales hasta el 29 de marzo de 2021, por lo que solicita una indemnización de 40.219,75 euros.

Junto con su reclamación se aportan facturas de las gafas, del taxi, foto de una arqueta de telefonía e informe médico de Urgencias donde se recoge el diagnóstico de pequeña herida incisa superficial a nivel de ceja derecha y fractura de mano derecha a nivel de la 4ª y 5ª articulación metacarpofalángica.

**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 13 de octubre de 2021, indicando la reclamante que no ha sido indemnizada y aportando nuevos informes médicos de seguimiento de la lesión.

El instructor solicitó informe al SAMUR y Policía Municipal que contestaron negando tener constancia de ese accidente.

El órgano instructor también solicitó informe al departamento responsable del mantenimiento de infraestructuras viarias, que lo emitió el 1 de junio de 2022 diciendo que *“en relación con la caída que se ha producido en la acera de la Avenida de la Peseta nº 37, se informa que la interesada deberá dirigir su reclamación a Telefónica, que es la Compañía responsable de la conservación y el mantenimiento de la arqueta. La citada arqueta se encuentra por encima del nivel de la acera, que es lo que ha provocado el deterioro de la acera colindante”*.

Dada audiencia a la compañía de telefonía titular de la arqueta no consta la personación de la misma en el procedimiento ni la presentación de alegación alguna.

La aseguradora municipal hace valoración de las lesiones en la cantidad total de 27.493,27 euros, no recogiendo los daños materiales reclamados.

Otorgado trámite de audiencia a la reclamante, un abogado apoderado por ella presenta escrito en el que aduce que solicita la declaración de dos testigos presenciales.

Con fecha 14 de junio de 2023 se practica la prueba testifical propuesta por la reclamante.

El primer testigo es el marido de la reclamante quien refiere que, sobre las 11 de la mañana del 30 de enero de 2021 iba dando un paseo con su esposa en paralelo cuando vio que ella tropezaba con una

baldosa levantada y se cayó al suelo de frente. Precisa que la elevación sería de unos 5 o 6 centímetros siendo una acera muy ancha y que había suficiente luz, indicando en una foto el lugar donde se produjo la caída.

La segunda testigo es una vecina de la reclamante que declara que estaba paseando con sus vecinos en paralelo, cuando oyó el ruido de la caída de su vecina y vio la loseta “sobreelevada”, con un desnivel de uso 4 o 5 centímetros, que era visible y estaba en una acera ancha, de unos 4 o 5 metros.

Conferido nuevo trámite de audiencia a la interesada, su abogado presentó escrito de alegaciones fechado el 13 de diciembre de 2023 reiterando la responsabilidad del Ayuntamiento y mostrando su conformidad con la cuantificación de los daños personales realizada por la aseguradora, reclamando también los daños materiales a los que se refería la reclamación inicial.

La compañía de telefonía no presenta alegaciones en el trámite de audiencia que se le concedió.

Finalmente, el 29 de enero de 2024 el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria.

**TERCERO.-** El día 21 de febrero de 2024 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 109/24 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 14 de marzo de 2024.

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 una defectuosa conservación de la vía pública.

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.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 mismo, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera trasladarse a la compañía titular de la arqueta o registro a la que se ha dado audiencia, si el defecto de la vía fuera atribuible a la misma.

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 30 de enero de 2021, por lo que ninguna duda ofrece que la reclamación presentada diez días lo fue en plazo, 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.

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 apreciándose razón alguna que justifique una dilación de tres años en la tramitación de un procedimiento carente de toda complejidad. En este punto, tal como venimos recordando en nuestros dictámenes a propósito de esta falta de resolución en plazo, dicha situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. 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 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 mano derecha.

En relación con estos informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, y que estas parecen compatibles con una caída, según se refirió por la reclamante al facultativo que la asistió, 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 sustenta que esas lesiones son resultado de la caída debida a una loseta levantada junto a una tapa de registro. A tal efecto, aporta una fotografía donde se aprecian efectivamente una arqueta de telefonía junto a la cual hay una loseta quebrada y con una ligera elevación.

Este material es una prueba de ciertas deficiencias en el mantenimiento del viario público pero no sirven para acreditar ese 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).

En este sentido, como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de febrero de 2018 (Rec. 543/2017) *“la falta de prueba directa sobre el punto concreto y la mecánica de la caída, no puede suplirse en este caso mediante otros medios probatorios: el reportaje fotográfico aportado por la reclamante no acredita que se hubiese caído en ese*

*preciso lugar, ni a consecuencia del pequeño resalte existente en el punto de unión de dos baldosas inmediatas al muro de la salida del Metro”.*

No habiendo intervenido el SAMUR ni la Policía Municipal la única prueba sobre el lugar de los hechos es la testifical que no fue propuesta inicialmente sino en trámite de audiencia a instancia del abogado de la reclamante. Los testigos son allegados a la propia interesada, en concreto su cónyuge y una vecina que declararon ir paseando con ella en el momento de la caída.

La falta de referencia alguna a la presencia de personas en el momento de los hechos en los escritos iniciales, incluido el presentado tras el requerimiento para la aportación de pruebas, la mención por la reclamante en el informe de Urgencias a un resbalón como causa de la caída, unida a la estrecha vinculación de los testigos con la interesada hace que no pueda tenerse por acreditada de manera indubitada la mecánica de la caída causante de las lesiones.

En todo caso, aun dando por cierto el relato del esposo y de la vecina de la reclamante, la entidad de la deficiencia y las circunstancias en las que se habría producido la caída no permiten atribuir la responsabilidad de los daños al Ayuntamiento de Madrid.

En efecto, las entidades locales, si bien tienen obligación de mantener el viario público en condiciones de transitabilidad, no es exigible una absoluta uniformidad, requiriéndose también a los viandantes un deambular diligente con el que fácilmente puedan eludirse pequeños desperfectos u obstáculos visibles. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se pronuncia al decir en su Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017): *“Tal como nos hemos pronunciado reiteradamente, 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 ni la inexistencia absoluta de elementos que interfieran en el tránsito de los peatones. Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme y el paso aparezca adecuadamente expedito 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 caso que nos ocupa, el desperfecto era de muy escasa entidad, apreciándose en la fotos aportadas por la reclamante una loseta rota pero no suelta, y una ligera elevación de una arqueta de telefonía, pero no muestra una deficiencia que puede motivar una caída si se camina con un mínimo de diligencia; máxime teniendo en cuenta que había perfecta visibilidad y, como se aprecia en las fotos mostradas a los testigos, la acera es muy amplia y tenía un solado de escasa antigüedad en muy buen estado general.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no resultar acreditada la relación de causalidad ni apreciarse daño antijurídico atribuible 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 14 de marzo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 139/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid