

Dictamen n.º: **142/24**  
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*”), por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar en la calle Colegiata, n.º 9, de Madrid, que atribuye al mal estado del pavimento.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 6 de junio de 2022, la reclamante formula reclamación de responsabilidad de patrimonial ante el Ayuntamiento de Madrid, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el día 18 de mayo de 2022.

Relata la reclamante que el citado día iba caminando a su trabajo por la calle Colegiata cuando a la altura del número 9 sufrió una caída al faltar un adoquín en la acera lo que determinó que se tropezará con el hueco existente, torciéndose el tobillo izquierdo.

La reclamación no cuantifica la indemnización pretendida si bien en el formulario de reclamación de responsabilidad patrimonial cumplimentado se indica que no sería de cuantía superior a 15.000 euros. Viene acompañada de diversa documentación, de entre la que cabe destacar, informe clínico de Urgencias del Hospital General Universitario Gregorio Marañón, fechado el día de la caída, en el que se recoge como juicio clínico un esguince de ligamento lateral externo del tobillo izquierdo, parte médico de baja por incapacidad temporal, diversas fotografías del tobillo lesionado y fotografía del supuesto lugar de la caída con el desperfecto reclamado.

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

Por correo electrónico del 21 de junio de 2022, se pone en conocimiento de la aseguradora municipal la interposición de la reclamación que nos ocupa, dándose por notificada la misma por correo electrónico de igual fecha.

Por escritos de la instrucción de 5 de julio de 2022, se requiere a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas y a SAMUR-Protección Civil, la emisión de los correspondientes informes sobre la reclamación interpuesta.

Con fecha 14 de julio de 2022, se emite informe por SAMUR Protección Civil, consignado que el día 18 de mayo de 2022 se atendió a las 20:00 horas a la reclamante por caída en la calle Colegiata 9 con posterior traslado al hospital.

Por escrito de igual fecha, de la instrucción, notificado electrónicamente el 19 de julio de 2022, se formula requerimiento a la reclamante para que en el plazo de quince días aporte a las actuaciones, descripción detallada de los hechos, indicación de la hora en que sucedieron los hechos, descripción de los daños personales, informe de alta médica, estimación de la cuantía en que valora el daño o perjuicio sufrido

debiendo indicar si la cantidad que reclama es inferior a 15.000 €, en el caso de daños materiales, evaluación económica de la indemnización solicitada, aportando factura, presupuesto o informe pericial, en su caso, debiendo indicar si la cantidad que reclama es inferior a 15.000 €, así como cualquier otro medio de prueba del que pretenda valerse.

Requerimiento que se atiende por la reclamante con fecha 12 de agosto de 2022, registrando escrito al que se dice adjuntar la documental interesada. Así se adjuntan diversos partes de baja por incapacidad temporal y escrito en el que se señala por la reclamante que el accidente ocurrió a las 19:50 horas y que valora el daño en la cantidad de 15.000 euros.

Con fecha 25 de agosto de 2023, se emite informe por la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas, en el que se reseña que *“1.- La competencia en la conservación del pavimento corresponde a esta Dirección General.*

*2.- La conservación del pavimento que motiva la reclamación está incluida dentro del contrato denominado conservación de los pavimentos de las vías públicas del ayuntamiento de Madrid. Lote 1.*

*(...)*

*5.- No se observan incumplimientos por parte de la empresa adjudicataria. Los hechos sucedieron dentro del plazo de seis meses desde la fecha de comienzo del contrato. En este periodo de tiempo la empresa adjudicataria la empresa no tenía obligación de tener detectadas todas las incidencias en el pavimento existentes.*

*6.- El lugar donde se encontraba el desperfecto es en una acera y por tanto es adecuado para la circulación de los peatones”.*

Por escrito de 15 de septiembre de 2023, se concede trámite de audiencia a la aseguradora municipal, que con fecha 24 de octubre de 2023 remite informe en el que hace constar que *“sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, les informamos que en base a la documentación que figura en el expediente y de conformidad con el baremo de fecha de ocurrencia de los hechos (2022), la valoración de las lesiones asciende a un importe de 1.197,84”*.

El 31 de octubre de 2023, se notifica a la reclamante el preceptivo trámite de audiencia, presentando ésta sus alegaciones el día 21 de noviembre de 2023, reiterándose en los términos de la reclamación interpuesta.

Finalmente se elabora por la instrucción, propuesta de resolución, fechada el 18 de enero de 2024, en la que se interesa desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

**TERCERO.-** El día 23 de febrero de 2024, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 115/24, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, 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 día reseñado en el encabezamiento.

El escrito solicitando el informe 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 igual a 15.000 euros, a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en 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 al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al ser la directamente perjudicada por la caída sufrida, habiendo padecido las lesiones antes reseñadas.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra el Ayuntamiento de Madrid, competente 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 que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra dicho ayuntamiento.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, la caída objeto de reclamación tuvo lugar el 18 de mayo de 2022 y conforme ha quedado reflejado, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló el 6 de junio de 2022, por lo que considerando dichas fechas debe entenderse que la reclamación se ha interpuesto dentro del plazo legal.

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 han solicitado los informes preceptivos previstos en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes, se ha dado audiencia a la reclamante. Finalmente se ha formulado la oportuna propuesta de resolución.

Debe concluirse, por tanto, en que la instrucción del procedimiento ha sido completa sin omisión de trámites esenciales o imprescindibles para su resolución.

Sería obstatante, de considerar el dilatado período de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación que sobrepasa ampliamente el plazo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente, ni consecuentemente a esta Comisión de informar la consulta.

**TERCERA.-** El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo tanto en la LPAC como en la LRJSP. 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 17 de

noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), 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 este caso, la existencia de un daño físico puede tenerse por acreditada, toda vez que en los informes médicos se consigna que la reclamante, como consecuencia de la caída sufrió un esguince en su tobillo izquierdo.

En cuanto a la relación de causalidad ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto. Así pues, corresponde a quien reclama 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 que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva 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 posibles causas de exoneración, como pudieran 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.

En este caso, la reclamante aduce que el accidente sobrevino por un desperfecto existente en la vía pública. Para acreditar la relación de



causalidad ha aportado diversa documentación médica. Asimismo, durante el curso del procedimiento ha emitido informe el departamento del Ayuntamiento de Madrid con competencias en materia de conservación de vías públicas.

Por lo que se refiere a 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 no presenciaron este, limitándose a recoger en el 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 478/2012), 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”*.

De igual modo, el informe de actuación del SAMUR acredita la fecha y lugar de atención a la interesada, pero no la mecánica del accidente porque conforme se desprende del mismo, el personal de dicho servicio no fue testigo de los hechos.

Por otro lado, tampoco las fotografías del lugar de la caída acreditarían la mecánica de la misma, pues 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 donde y como se produjo la caída siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de esta”*.

Respecto a la prueba testifical, esta Comisión ha dictaminado reiteradamente la importancia de dicha prueba en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas, al ser en muchas

ocasiones el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica del accidente.

No obstante, es lo cierto que por la reclamante no se ha traído a las actuaciones prueba testifical alguna que pudiera corroborar su relato en lo atinente a la mecánica de la caída reclamada.

En definitiva, de la prueba obrante en el expediente, no puede determinarse cuál ha sido el elemento causante de los daños por los que se reclama al no existir una prueba directa de cómo se produjo el accidente y cuál fue la causa del mismo y ante la ausencia de otras pruebas, no es posible considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público puesto que, como se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“existen dudas sobre la dinámica del accidente, pues con los datos que obran en las actuaciones no es posible determinar con certeza cómo acontecieron los sucesos”*. Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según esa misma sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*. En igual línea, más recientemente, se pronuncia la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, de 10 de noviembre de 2023, conforme a la cual *“la carga de la prueba del nexo causal corresponde al que reclama la indemnización consecuencia de la responsabilidad de la Administración por lo que no habiéndose producido esa prueba no existe responsabilidad administrativa.*

(...)

*Sin embargo, es esencial para la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, por muy objetiva que ésta sea, la contemplación de un nexo causal, como relación entre el acto y el daño, en este caso los daños o consecuencias patrimoniales reclamadas por la actora, y en el caso de autos no se ha acreditado mínimamente tal relación de causalidad, pues insistimos desconocemos la mecánica del accidente...”*.

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

### **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no resultar acreditada la preceptiva relación de causalidad.

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 142/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid