

Dictamen nº: **472/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **30.07.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 30 de julio 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 D. ...., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída sufrida en la calle Los Retrasos, de Madrid, que atribuye a la existencia de un hueco en la acera que cedió al pisarlo, provocando la caída del reclamante.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** 1. El 9 de marzo de 2023, la persona citada en el encabezamiento presentó un formulario de reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de Madrid, en el que mencionaba que había sufrido una caída en la vía pública “*por obras en el pavimento*”, el 15 de diciembre de 2022, en la calle Los Retrasos, de Madrid, a la altura del nº1 de dicha calle. Aludía a la presencia de la Policía Municipal y del SAMUR.

Además, el reclamante refería que no había sido indemnizado por los hechos objeto de reclamación, que no seguía otras reclamaciones civiles,

penales o administrativas por dichos hechos y que la cuantía en la que fijaba la indemnización solicitada era superior a 15.000 euros.

El escrito de reclamación se acompaña con copia del DNI del interesado; el informe de actuación del SAMUR; documentación médica relativa al interesado y una fotografía del supuesto lugar de los hechos.

2. Según la documentación aportada por el interesado, el reclamante, de 87 años de edad en la fecha de los hechos, fue atendido por el SAMUR, el 15 de diciembre de 2022, a las 9:40 horas, en la calle Los Retrasos, nº1, de Madrid.

El reclamante fue trasladado al Servicio de Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre, donde ingresó a las 10:29 horas del referido 15 de diciembre de 2022, por caída con traumatismo directo en región frontal, sin pérdida de conocimiento. Atendido por el SAMUR en lugar del accidente, se había realizado cura con puntos de aproximación de herida supraciliar. Tras la realización de TC craneal urgente, se emitió el juicio clínico de traumatismo craneoencefálico leve, sin datos de alarma. Se decidió el alta a domicilio con recomendaciones.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial a tenor de lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Consta que se dio traslado del siniestro a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid y mediante diligencia de 18 de abril de 2023, se comunicó al reclamante el inicio del procedimiento y se le requirió para que aclarase la hora en la que ocurrieron los hechos reclamados y si se realizaban obras en la zona de la caída, ya que según la fotografía aportada no se apreciaban. Asimismo, se solicitó que aportase el informe de alta médica y, en el caso de que se aportase informe médico pericial,

los informes médicos acreditativos de los tratamientos que se mencionen en el mismo. Además, se solicitó que se realizase la estimación de la cuantía en que valoraba el daño o perjuicio sufrido debiendo indicar si la cantidad que reclamaba era inferior a 15.000 euros, así como la cuantía reclamada por daños materiales.

El reclamante contestó al requerimiento el 14 de febrero de 2023, indicando que el accidente ocurrió sobre las 9 horas del 15 de diciembre de 2022. El interesado explicó que el barrio estaba en obras en la indicada fecha y que se podía observar en la fotografía en su día aportada, que estaban ya colocadas las arquetas y preparados los huecos donde irían las farolas, *“cubiertos de arena y sin señalizar, lugar donde al pisar, la arena cedió y se produjo la caída”*. Señaló que se podía solicitar informe a la Policía Municipal que intervino y buscó a un operario para que señalizara los huecos de las farolas. Explica que no tuvo que solicitar la baja laboral, al estar jubilado y que la cantidad reclamada ascendía a 15.000 euros. Además, identificó a dos testigos de los hechos.

El 18 de mayo de 2023, el jefe de la Comisaria Integral del Distrito de Usera de la Policía Municipal informó que consta una intervención el día 15 de diciembre de 2022, en la que los agentes fueron comisionados por emisora directora y se personaron en la calle Los Retrasos, nº1, *“donde al parecer se ha caído una persona por mal estado del pavimento, el interesado manifiesta que ha metido el pie en un socavón junto a una tapa de registro. Actúa SAMUR ... el cual traslada a la persona al Hospital 12 de Octubre”*.

El Servicio de Alumbrado Público del Ayuntamiento de Madrid informó el 13 de septiembre de 2023 que la competencia respecto a la infraestructura que motiva el accidente correspondía a la Dirección General de Conservación de Vías Públicas, que estaba incluida dentro del contrato de conservación del alumbrado público y que en el momento del siniestro existía el desperfecto en la acera, ya que se recibió el aviso para

su reparación a las 11:29 horas del día 15 de diciembre de 2022, sin que antes se tuviera conocimiento del mismo por parte de los servicios técnicos municipales. El informe aclara que la empresa concesionaria debería haber actuado de oficio para su reparación y que dicha empresa es la UTE ETRALUX-URBALUX, S.A., abreviadamente “MyCAM”. Con el informe se adjunta copia del aviso referido.

El día 7 de diciembre de 2023, se recibe la valoración de los daños efectuada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, en base a la documentación obrante en el expediente, en un importe de 399,28 euros, en atención a 7 días de perjuicio moderado.

Asimismo, se han incorporado al procedimiento las declaraciones en comparecencia personal de los testigos identificados por el reclamante. La primera de los testigos refirió que ella iba caminando por la acera con una amiga y el interesado por la acera de enfrente, a unos 200 metros, y vio como el interesado metió el pie en un agujero. Dijo que *“semanas antes estaban arreglando las calles, en el alcantarillado había como un trozo de cemento para tapar la acera y al pisar el reclamante se hundió, se vino hacia abajo. Había como un cemento alrededor de la tapa, no era una baldosa, es lo que cedió cuando el hombre lo pisó”*. La testigo identificó el desperfecto en la fotografía aportada por el interesado con su escrito de reclamación. La segunda testigo es la amiga de la anterior e identificó el desperfecto y el lugar de la caída del interesado y se pronunció en términos análogos a la otra testigo. En cuanto a las obras, aclaró que la calle estuvo en obras tiempo atrás, con vallas, pero en el momento del accidente ya las habían retirado, *“estaba normal”*.

Tras ello, se confirió trámite de audiencia al interesado, notificado el 19 de febrero de 2024, y a la empresa contratista, el 2 de febrero de 2024.

La mercantil adjudicataria formuló alegaciones el 14 de febrero de 2024 en las que adujo que había tenido conocimiento de que otra empresa dependiente del Ayuntamiento de Madrid, en el momento de la

caída estaba haciendo obras que afectaron a las instalaciones de alumbrado público del entorno. Además, adujo la falta de acreditación de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial por parte del interesado y la falta de cuantificación del daño por el reclamante.

No consta que el interesado formulara alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Finalmente, con fecha 3 de junio de 2024, se formuló propuesta de resolución en la que planteaba la desestimación de la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad, y, en cualquier caso, no concurrir el requisito de la antijuridicidad del daño.

**TERCERO.-** La solicitud de dictamen ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 27 de junio de 2024, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos (expediente 454/24) a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán , que formuló la propuesta de dictamen, aprobada por el Pleno de este órgano consultivo en la sesión de 30 de julio 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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía igual a 15.000 euros, y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada se regula en la LPAC. Si bien, su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuyo capítulo IV, del título preliminar, se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC, al haber resultado perjudicado por el accidente del que se derivan los daños que reclama.

La legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid deriva de su competencia en materia 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 la interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial contra el ayuntamiento.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67 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 caso sujeto a examen, el reclamante refiere que el accidente se produjo el día 15 de diciembre de 2022, por lo que la reclamación presentada el 9 de marzo de 2023, debe entenderse formulada en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de estabilización de las secuelas.

Respecto del procedimiento seguido y, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, vemos que se ha recabado informe al servicio al que se imputa la responsabilidad, constanding el emitido por el Servicio de

Alumbrado Público del Ayuntamiento de Madrid, al encontrarse el supuesto desperfecto junto a una arqueta de alumbrado público. También se ha recabado el informe de la Policía Municipal, emitido en el sentido expuesto en los antecedentes. Además, se ha practicado la prueba testifical solicitada por el reclamante. Asimismo, se ha conferido trámite de audiencia a los interesados y 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, a lo que sólo debe objetarse 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 [artículos 24.1 y 24.3 b) de la LPAC], ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar 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 y en el ámbito local por el artículo 54 de la LBRL.

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 se tiene por acreditada pues de los informes médicos aportados se deduce que el reclamante sufrió un traumatismo craneoencefálico leve, sin datos de alarma y sin que se hayan acreditado mayores complicaciones.

En cuanto a la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público, ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, conforme al 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 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 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, el reclamante aduce que el accidente sobrevino al introducir el pie en un hueco en la acera cubierto de arena que cedió al pisar, provocando la caída del reclamante. Para acreditar la relación de causalidad ha aportado fotografías del lugar del accidente y documentación médica. Asimismo, se ha practicado la prueba testifical de las dos testigos identificadas por el interesado. Asimismo, en el curso del procedimiento ha emitido informe la Policía Municipal y el departamento del ayuntamiento con competencias en materia de Alumbrado, al

encontrarse el desperfecto supuestamente causante de la caída junto a una arqueta de alumbrado municipal.

En relación con la prueba practicada, cabe señalar que esta Comisión Jurídica Asesora ha manifestado reiteradamente que los informes médicos no acreditan que el accidente se produjera en el lugar invocado por el reclamante, ni que fuera propiciada por los factores que aduce, lo único que dichos informes prueban es que el interesado padeció unos daños físicos, pero no su origen. 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 decir de la actuación del SAMUR, pues sobre los informes de los servicios de emergencias, es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora que, al igual que los anteriores, no sirven para acreditar la mecánica de la caída porque sus firmantes no fueron testigos directos de la misma y que solo sirven para probar la fecha y el lugar en la que tuvo lugar la asistencia sanitaria de emergencia y los daños que sufría el reclamante.

Por otro lado, el reclamante ha aportado una fotografía del supuesto lugar de los hechos, en las que, por lo que se refiere al desperfecto al que el reclamante imputa el accidente, muestra un agujero en la acera de cierta consideración junto a una tapa de registro. Ahora bien, como hemos señalado reiteradamente, ello no sirve para acreditar que las lesiones del interesado fueron motivadas por dicho defecto ni la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 116/18, de 8 de marzo; 221/18, de 17 de mayo; 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio, entre otros muchos). En este sentido, la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 señala en relación con las fotografías aportadas al procedimiento que “*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 transcendente la prueba de la mecánica de esta”.*

En cuanto a la prueba testifical, como hemos señalado reiteradamente, en el caso de las caídas es un medio probatorio esencial, puesto que es generalmente el único que permite, en su caso, establecer claramente la mecánica y circunstancias de la caída. En este sentido el Dictamen 102/21, de 23 de febrero o en el 449/20, de 13 de octubre, que reproducen lo indicado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) al señalar en un caso en el que no había testigos “(...) *no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma es decir cómo fue, por cuanto no existen testigos oculares, ni tampoco ninguna otra prueba que acredite que la caída se produjo como dice la actora”.*

En este caso, se ha practicado la prueba testifical de las dos testigos identificadas por el interesado. En un examen conjunto de las declaraciones y valoradas según las reglas de la sana crítica, cabe tener por acreditada la relación de causalidad, pues, aunque se observa cierta discrepancia sobre la existencia de obras en la zona del accidente, sin embargo ambas testigos identificaron el desperfecto en la fotografía aportada por el interesado y con sus declaraciones sustentaron de manera coherente el relato del escrito de reclamación y nos permiten considerar acreditado que el interesado sufrió un accidente en las circunstancias que aduce.

**QUINTA.-** Admitida la relación causal entre el daño y el servicio público, se debe determinar si las circunstancias alegadas suponen la antijuridicidad del daño causado.

A la hora de determinar la antijuridicidad del servicio público por efecto de un elemento en la vía pública y la diligencia que cabe esperar de los usuarios, nos hemos referido en numerosas ocasiones, así nuestro

Dictamen 30/24, de 25 de enero, a la previsibilidad del elemento colocado en la vía pública. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) de 18 de octubre de 2017 (rec. núm. 434/17) señala que *“cuando el golpe se produce (...) con elementos impropios, o con parte de ese mobiliario urbano incorrectamente colocado, de manera que la existencia del mismo no es previsible ni esperable, cuñas de madera para el acceso de vehículos a garajes en lugar de vados, losetas levantadas, alcantarillas destapadas, mobiliario urbano arrancado y desplazado de su lugar, se genera un riesgo para los viandantes no previsible ni justificado, y con el que por tanto estos no tienen por qué contar”*.

En igual línea, la Sentencia de 4 de noviembre de 2022 del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (rec. apelación 175/22) al disponer que *“...sin embargo, como decíamos, en el presente caso, no se trata de un mero solape, sino, como se deriva del escrito de demanda, de la previa reclamación, y así acoge la sentencia de instancia, de una baldosa que al pisarla genera un movimiento de balanceo que provoca el hundimiento y el desnivel con la baldosa contigua. Por ende, la altura de ese solape pasa a un segundo plano, no convirtiéndose en elemento determinante del estándar de funcionamiento del servicio público, sino que lo que supone un riesgo que si supera ese estándar socialmente admisible es la presencia de una baldosa suelta que al soportar el peso del peatón que transita sobre ella oscila generando una especie de trampa que provoca su inestabilidad, o tropiezo como causa determinante de la caída”*.

Así las cosas, el hecho de que en la acera por la que caminaba el reclamante existiese sorpresivamente un hueco tapado con cemento, que al pisar el interesado se hundió, provocando su caída, era imprevisible para el viandante y rebasaba los estándares de seguridad exigibles.

**SEXTA.-** Acreditada la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos, procede pronunciarse sobre la concreta valoración de los daños solicitados según el momento en que se

produjeron -15 de diciembre de 2022-, de conformidad con el artículo 91.2 de la LPAC.

El reclamante, sin aportar informe médico pericial al efecto, solicita una indemnización en cuantía de 15.000 euros sin mayor concreción, mientras que la aseguradora municipal cifra los daños objeto de reclamación, como ya señalábamos, en la cantidad de 399,28 euros, en atención a 7 días de perjuicio moderado.

En el presente caso, a falta de informe pericial de parte, habrá de estarse a la citada valoración de la aseguradora, al estar dotada de un mayor rigor técnico, pues ha sido elaborada por un perito analizando la documentación médica incorporada al expediente, que, como vimos en los antecedentes, muestra que el reclamante fue visto el mismo día del accidente en el Servicio de Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre, donde tras la realización de TC craneal urgente, se emitió el juicio clínico de traumatismo craneoencefálico leve, sin datos de alarma. Previamente, el SAMUR había realizado cura con puntos de aproximación de herida supraciliar.

El reclamante no ha aportado más documentación médica que permita acreditar que ha sufrido mayores complicaciones, por lo que parece razonable considerar los 7 días de perjuicio personal particular por pérdida temporal de calidad de vida de carácter moderado que reconoce la aseguradora municipal y reconocer una indemnización de 399,28 euros, que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento, conforme a lo recogido en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede estimar parcialmente la presente reclamación de responsabilidad patrimonial e indemnizar al interesado con la cantidad de 399,28 euros, que deberá actualizarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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 30 de julio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 472/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid