

Dictamen nº: **262/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **22.05.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de mayo de 2025, 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 y perjuicios derivados del accidente sufrido cuando bajaba por las escaleras de la Puerta de Mariano de Cavia del Parque de El Retiro, de Madrid, que atribuye a un desperfecto en el pavimento.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 3 de abril de 2024, la persona citada en el encabezamiento presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída acaecida el día 9 de abril de 2023, sobre las 16:00 horas, cuando bajaba por las escaleras del acceso Puerta de Mariano de Cavia, en la calle del Poeta Esteban Villegas, en el Parque de El Retiro, de Madrid.

Precisa que cuando bajaba por las escaleras *“el pie se quedó sin apoyo resbalé, al entrar quedar enganchado el filo del calzado en una grieta abierta de unos cuantos centímetros debido a que el adoquín que formaba parte del peldaño se encontraba roto, desgastado”* (sic).

Identifica a un testigo de los hechos y explica que fue asistido por el SAMUR que lo trasladó al Hospital General Universitario Gregorio Marañón donde fue diagnosticado de rotura de astrágalo y esguince severo de grado II-III y ligamento lateral externo del tobillo izquierdo; que el médico de Atención Primaria le dio la baja laboral y lo derivó a Traumatología; que en julio de 2023 inició rehabilitación; que se realizó una RMN de tobillo izquierdo que informó de la existencia de esguince grado II del ligamento peroneoastragaliano anterior, fractura trabecular del cuello del astrágalo, lamina liquida en receso anterior del tobillo y tenosinovitis del tibial posterior; que ha sido valorado por un traumatólogo en la sanidad privada y realizado rehabilitación con fisioterapia dos veces por semana; que en el Hospital Universitario Infanta Elena le han diagnosticado una epicondilitis por el uso de muletas y que a la fecha de presentación de la reclamación continúa de baja laboral y pendiente de pruebas médicas.

Solicita una indemnización de 18.559,93 euros, en base a un informe pericial de valoración del daño corporal que acompaña.

La reclamación se acompaña también de una fotografía del supuesto lugar del accidente, fotografías de la lesión, el informe de asistencia del SAMUR y documentación médica.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Por Acuerdo de la jefa del Departamento de Reclamaciones I de 7 de mayo de 2024 se inició un procedimiento de responsabilidad

patrimonial y se requirió a la reclamante para que aportara el parte de alta por incapacidad temporal, el informe de alta médica e informes de alta de rehabilitación, la declaración de no haber sido indemnizado, justificantes acreditativos de la realidad y certeza del accidente, indicación de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones, la declaración de las personas que podrían haber presenciado los hechos por los que reclama y cualquier otro medio de prueba.

El reclamante cumplimentó el anterior requerimiento en el escrito presentado el 22 de mayo de 2024, acompañado de un informe de rehabilitación en un centro médico privado, la declaración escrita de un testigo y el correspondiente DNI. Según dicha declaración escrita, presenció que el reclamante, cuando descendía por las escaleras, quedó con su pie enganchado en una grieta abierta de un peldaño roto y cayó al suelo.

El 30 de julio de 2024, el SAMUR-Protección Civil informa que constaba en los archivos que el reclamante fue atendido el día 9 de abril de 2023 a las 15:40 horas *“quien refirió haber sufrido una caída mientras bajaba las escaleras”*.

El 31 de julio de 2024, la Policía Municipal informa que no se había localizado ninguna intervención relacionada con los hechos objeto de la reclamación.

El 2 de agosto de 2024, la Subdirección General de Parques y Viveros informa:

“1. Sí se trata de un elemento incluido en la relación objeto del Contrato Integral del Servicio Público de Parques y Viveros Municipales.

2. *Sí es imputable a la empresa adjudicataria, según lo establecido en el epígrafe 7.3.2. Elementos de obra civil: escaleras, mojones y bolardos, muros de contención y otros. Incluido en el punto 7. LABORES DE GESTIÓN, CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO.*

3. *Sí la empresa adjudicataria del contrato de Gestión Integral del Servicio Público de Parques y Viveros Municipales debería haber evitado la situación de riesgo de la que se ha derivado el daño, de acuerdo con las obligaciones establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas. No requiriendo en ningún momento orden previa de los Servicios Técnicos de la Administración para actuar.*

4. *U.T.E. ACCIONA PARQUES HISTÓRICOS, ACCIONA MEDIO AMBIENTE, S.A.U.- ACCIONA AGUA, S.A., con sede en la Avenida de Europa 18, C.P.:28108 Alcobendas (Madrid), CIF: U86855293 y teléfono: 915742729. LOTE 1 Parques históricos.*

5. *No existe imputabilidad a la Administración.*

6. *No existe fuerza mayor, a juicio del técnico que informa.*

7. *No existe actuación inadecuada del perjudicado, a juicio del técnico que informa.*

8. *No se considera oportuno manifestar ningún otro extremo”.*

El 26 de noviembre de 2024, la aseguradora municipal valora el daño en 10.388,25 euros por 120 días de perjuicio moderado y 3 puntos de secuelas funcionales.

Consta en el expediente, que el 22 de agosto de 2024 el testigo solicita que la declaración se realice por medios telemáticos y/o por escrito, al residir en otra comunidad autónoma.

Finalmente, el 25 de septiembre de 2024 el testigo comparece personalmente en dependencias municipales. Según su testimonio, es pareja del reclamante y el día del accidente se encontraba a una distancia de dos o tres escalones por detrás del reclamante, escuchó un crujido y un grito de dolor, vio que el reclamante tenía el filo del pie enganchado en una grieta del escalón, que estaba en muy mal estado y llamó al SAMUR. Era de día, hacía sol, en la escalera pueden caber 4 o 6 personas a la vez, se quedó enganchado el empeine del zapato en la grieta y el reclamante llevaba unos zapatos deportivos. A la pregunta de si el desperfecto era visible declara: *“si se veía lo hubieran esquivado. No se veía porque la grieta no estaba en el lugar de pisada de la escalera, sino en el borde y en la parte del escalón que está en vertical”*. Se le exhibe al testigo la fotografía aportada por el reclamante y reconoce el desperfecto y refiere que *“la grieta o la raja va hacía la parte de debajo de la escalera”*.

El 2 de diciembre de 2024, el reclamante solicita el impulso del procedimiento.

Instruido el procedimiento se otorga audiencia al reclamante, a la UTE Acciona Parques Históricos y a la aseguradora municipal.

El 13 de marzo de 2025, la aseguradora municipal alega que en base al informe técnico obrante en el expediente no existe responsabilidad del ayuntamiento y solicita que se otorgue audiencia a la empresa adjudicataria del contrato.

El 19 de marzo de 2025, el reclamante alega que se ha acreditado la causa de las lesiones sufridas y el incumplimiento del deber de mantenimiento que corresponde al ayuntamiento y solicita la estimación de la reclamación. Acompaña un dictamen pericial de valoración del daño corporal, documentación médica, el parte de baja

de incapacidad temporal, fotografías de la lesión y el informe de un podólogo de 23 de diciembre de 2024.

El 28 de marzo de 2025, la UTE Acciona Parques Históricos, alega que no es responsable del accidente objeto de reclamación porque el contrato excluye de su ámbito de aplicación el lugar de la caída puesto que *“solo presta los servicios a partir del punto de detrás de la valla que da acceso al parque (...) el punto concreto de la caída del reclamante – según la dirección aportada por el reclamante y la captura de Google Maps a la que hace referencia el propio testigo- se produce fuera del parque, en una escalera exterior que no era objeto del contrato”*. Alega también que no resulta acreditado el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño, que no explica el reclamante el cambio de diagnóstico al ser atendido en urgencias por un esguince de tobillo izquierdo y en agosto, en el informe del Hospital Universitario Infanta Elena aparece que se trata de una fractura y discrepa de la cuantía indemnizatoria reclamada.

Con fecha 8 de abril de 2025 se formula una propuesta desestimatoria de la reclamación al no considerar 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 del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el 25 de abril de 2025.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 232/25, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 22 de mayo de 2025.

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 superior a 15.000 euros 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, 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).

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) al haber resultado perjudicado por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de parques y jardines públicos, ex artículo 25.2.d), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases

de Régimen Local, título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

En relación con 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 (cfr. artículo 67.1 de la LPAC).

En este caso, la caída por la que se reclama tuvo lugar el día 9 de abril de 2023, por lo que la reclamación formulada el 3 de abril de 2024, se habría presentado en plazo legal, con independencia de la fecha de la curación o de la estabilización de las secuelas.

El órgano petionario del dictamen ha seguido en el procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe del servicio afectado, que es la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC. También ha emitido informe el SAMUR Protección Civil y la Policía Municipal y se ha practicado la prueba testifical. Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento y que se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

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.

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 LRJSP, 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):

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.- Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

En el presente caso, resulta acreditado que el interesado fue diagnosticado el 9 de abril de 2023 en el Hospital General Universitario Gregorio Marañón de esguince de tobillo izquierdo que requirió tratamiento rehabilitador.

Determinada, la existencia de daño efectivo, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, corresponde a la parte actora que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Así lo recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015) que señala que *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*. Es decir, corresponde a la interesada 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 de la caída y que los daños sufridos derivan del funcionamiento del servicio público. Una vez acreditado dicho 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, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima o 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 interesado alega que la caída sobrevino cuando bajaba las escaleras de la Puerta de Mariano de Cavia en el Parque de El Retiro, al quedar enganchado el pie en una grieta existente en un escalón.

Para acreditar la relación de causalidad, aportó al procedimiento el parte de asistencia del SAMUR, documentación médica y una fotografía del supuesto lugar del accidente. Durante la instrucción del procedimiento se ha incorporado el informe de la Policía Municipal, del SAMUR Protección Civil y de la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes.

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.

Sobre los informes del SAMUR, 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.

Tampoco la fotografía aportada sirve 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, aunque muestren un desperfecto, 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). Además, en este caso, la fotografía aportada, ha sido tomada muy cerca del desperfecto, lo que impide que pueda valorarse correctamente porque, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de octubre de 2017 (recurso de apelación 32/2017): *“éstas han sido realizadas desde un punto de vista muy bajo, de tal modo que el desperfecto parece mayor. Efectivamente, para poder valorar sin problemas el estado del suelo, se necesitan fotografías que permitan ver la acera desde la altura de la vista de una persona que va caminando”*.

Por último, la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas es capital, tal y como reconoció el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017), donde señaló que *“(...) 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 la persona que fue identificada por el reclamante en su escrito inicial. De dicho testimonio, cabe inferir, como también sostiene el reclamante, que presencié el accidente y avala el relato de los hechos que sustenta la reclamación, puesto que en la descripción de la mecánica de la caída manifiesta que el accidente se produce bajando unas escaleras, al quedar el pie enganchado en una grieta situada en la parte vertical de un escalón.

Así pues, no obstante la dificultad que entraña poder visualizar con claridad la parte vertical de un escalón puesto que el testigo caminaba dos o tres escalones por detrás del reclamante, a la vista del resultado de las pruebas practicadas cabe colegir que resulta acreditada la caída, así como las circunstancias de la misma.

QUINTA.- Afirmada la concurrencia de un daño y acreditada la relación de causalidad, debemos examinar la imputabilidad a la Administración de los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los viandantes.

En este sentido, esta Comisión Jurídica Asesora viene exigiendo, con vistas a poder estimar concurrente la necesaria antijuridicidad del daño, la necesidad de que se produzca ese rebasamiento de los estándares de seguridad exigibles, aspecto para cuya determinación es preciso considerar todas las circunstancias concurrentes en el caso concreto.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 13 de noviembre de 2023 (recurso nº 682/2023) incide en que, para definir la antijuridicidad del daño, ha de tenerse en cuenta el estándar de calidad exigible: *«En cada momento histórico la actividad administrativa debe funcionar con arreglo a unos concretos parámetros de calidad, dependientes del nivel tecnológico, de la disponibilidad de recursos y del grado de exigencia social de los ciudadanos; la responsabilidad patrimonial es exigible cuando estos estándares son incumplidos y producen un daño. Tal responsabilidad no sólo tiene un contenido económico, sino que también "sanciona" el defectuoso funcionamiento del servicio o la total inactividad material de la Administración, a fin de que actúe en consecuencia, estimulándose el cumplimiento del deber de mantener las vías públicas en condiciones de seguridad».*

En nuestro caso, la fotografía incorporada al procedimiento, aun cuando está tomada muy de cerca, muestra una leve separación de dos baldosas, no en la parte horizontal o de pisada del escalón, sino en un borde de la parte vertical del mismo, lo que impide apreciar que dicho defecto, de escasa entidad, rebase los estándares de seguridad exigibles ni permite considerar que pudiera originar la caída, de modo que no es posible descartar que el accidente pudiera deberse a la falta del cuidado y diligencia que exige bajar unas escaleras.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, al no concurrir la antijuridicidad del daño.

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 22 de mayo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 262/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid