

Dictamen n.º: **389/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **16.07.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 16 de julio 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 Dña. (en adelante “*la reclamante*”), por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar en la calle Suecia, n.º 79, que atribuye al defectuoso diseño de una parada de autobús.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 29 de septiembre de 2023, se registra por un abogado, en una oficina de Correos, instancia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida en la dirección reseñada.

La reclamación relata que, el día 30 de septiembre de 2022, viajaba en un autobús de la línea E-2, cuando al bajarse en la parada n.º 4417, sita en la ubicación reseñada, se dio cuenta que se había dejado el bolso dentro del autobús por lo que trató de volver sobre sus pasos, gritando al

efecto a su conductor, cayendo seguidamente al suelo la reclamante, siendo auxiliada por los servicios de emergencia.

Señala la interesada que, la parada de referencia tiene un singular diseño, dado que en medio de la misma se ubica una tapa de alcantarilla, lo que hace que el bordillo no siga una línea recta, lo que entiende dificulta la movilidad de las personas.

Se cuantifica la indemnización pretendida en la cantidad de 50.000 euros.

La reclamación viene acompañada de diversa documentación, así:

-Escritura pública de poder, de 18 de julio de 2016, otorgada por la reclamante en favor del abogado actuante.

-Informe de asistencia sanitaria de SAMUR-Protección Civil, fechado el día de la caída, dando cuenta de la asistencia prestada a la reclamante.

-Fotografía de la parada de autobús de referencia.

-Informe clínico de Urgencias del Hospital General Universitario Gregorio Marañón, del día de la caída, en el que se recoge una fractura de extremidad proximal diafisaria de húmero izquierdo en tres fragmentos.

-Diversas facturas por servicios de rehabilitación.

-Copia de una reclamación formulada por la reclamante ante la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT), el 11 de octubre de 2022.

-Copia de la contestación ofrecida por la EMT, fechada el 18 de octubre de 2022, sosteniendo la inexistencia de responsabilidad por su parte en relación a la caída sufrida.

-Informe médico legal, sobre valoración del daño, elaborado por facultativo especialista en valoración del daño corporal, de 28 de marzo de 2023.

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

Por correo electrónico de 10 de octubre de 2023, se pone en conocimiento de la aseguradora municipal la interposición de la reclamación que nos ocupa, acusando ésta recibo de la comunicación por correo electrónico del día siguiente.

Con fecha 18 de octubre de 2023, se notifica al abogado actuante, requerimiento de la instrucción para que en el plazo de diez días proceda a la subsanación de su escrito de reclamación mediante su presentación por medios electrónicos.

Con fecha 1 de noviembre de 2023, se registra telemáticamente por el abogado actuante, formulario de reclamación de responsabilidad patrimonial, adjuntando la documentación anteriormente relacionada.

Con fecha 14 de noviembre de 2023, se notifica a la reclamante, requerimiento de la instrucción para que en el plazo de quince días aporte a las actuaciones, en el supuesto de daños personales, partes de baja y alta por incapacidad temporal, declaración suscrita por la afectada en la que se manifieste expresamente que no ha sido indemnizado (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas, así como cualquier otro

medio de prueba de que pretenda valerse, con especial referencia a la declaración de eventuales testigos de los hechos reclamados con los datos de identificación referidos.

Requerimiento que se atiende por la interesada, el 28 de noviembre de 2023, registrando escrito al que se adjunta la documentación ya presentada.

Fechado el 29 de noviembre de 2023, figura informe de la Policía Municipal, Comisaría San Blas-Canillejas, en el que se indica que consultados sus archivos no consta ninguna intervención referida a la incidencia reclamada.

Fechado el 18 de diciembre de 2023, obra informe del Departamento de Alcantarillado, en el que por lo aquí interesa, se recoge que *«se comunicó la reclamación a Canal de Isabel II empresa encargada del mantenimiento y explotación de la red municipal e alcantarillado.*

A la cuestión planteada Canal indica que “No, hay dos motivos, por el que no es objeto del Convenio de encomienda de Gestión de los servicios de saneamiento, el primero, la forma de salvar el buzón con la parada de autobús no es conforme con la normativa de Vías Públicas en una parada de autobús con el adoquinado especial para personas invidentes, no debería haberse pavimentado de esa manera, ya que es un peligro en general, para invidentes, personas mayores o cualquier persona despistada. Lo segundo es que es la tapa de un registro de un desagüe de abastecimiento.

Consecuente con lo anterior, cabe indicar que el elemento no es objeto del Convenio de Encomienda de Gestión de los servicios de saneamiento».

Por el Departamento de Vías Públicas, se emite informe el 27 de mayo de 2024, en el que se señala que *“los elementos que supuestamente han provocado los daños reclamados no son competencia de esta Dirección*

General. La competencia pudiera corresponder al Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad”.

Por la aseguradora municipal se presenta escrito de valoración del daño, de 8 de julio de 2024, en el que se señala “sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, les informamos que, con conforme el informe pericial emitido a nuestra instancia, realizado tras exploración médica y con la documentación que figura en el expediente, y de conformidad con el baremo de (2023) la valoración asciende a un importe de 37.462,79 € conforme al siguiente desglose”.

El 16 de julio de 2024, se emite informe por la Subdirección General de Planificación de la Movilidad y Transportes. Indica el mismo «como antecedentes aportar que, de la consulta a Google Maps se puede deducir que la ejecución de andén mediante sobreancho de acera para la parada número 4417 fue ejecutada antes de mayo de 2008.

Pese a figurar como competencia de la D.G. de Planificación e Infraestructuras de Movilidad, en materia de transporte público, “Realizar las obras e instalaciones que se determinen necesarias para garantizar la funcionalidad de las paradas de autobús del municipio y sus condiciones de accesibilidad.”, actualmente la S.G. de Planificación de la Movilidad y Transportes no tiene asignado presupuesto para tal fin, por lo que no realiza ningún tipo de obra.

En cualquier caso, hay que indicar que la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas es actualmente la encargada de la conservación de los pavimentos, incluidos evidentemente los del entorno de las paradas de transporte público colectivo. Se ha comunicado a esa subdirección la incidencia y, a la vista del accidente, se va a proceder a la anulación de la parada e instalación de una parada provisional en sus inmediaciones, hasta que los servicios de conservación de pavimentos realicen las actuaciones correspondientes».

Prosigue señalando que “la parada no es de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT), la EMT se encarga de la conservación de la marquesina o poste que indica el punto de parada. La parada es una parada de transporte público colectivo.

En cuanto a la dimensión, ubicación y tipología, hay que indicar que la parada de referencia se ajusta a lo reflejado en la normativa de aplicación y a los ajustes razonables que obliga la complejidad de la infraestructura viaria en la ciudad de Madrid.

Actualmente no se realizan autorizaciones específicas para paradas, solo se autorizan las reservas de espacio para las mismas, en caso de ser necesario. Dado que cualquier parada nueva o traslado, necesita de la ejecución de algún tipo de obras, el servicio que se encarga de autorizar la ocupación para la obra, solicita a esta subdirección el informe correspondiente”.

Que “esta es una parada de uso intensivo, dado que da servicio a un centro educativo y en los días de evento o partido al estadio Metropolitano. No se tiene conocimiento de más caídas de viandantes o usuarios del transporte colectivo, u otro tipo de incidencias en esta parada”, así como que “el “desperfecto o deficiencia” al que se hace referencia es una solución constructiva, que se puede observar en otros emplazamientos en Madrid, utilizada en los casos en los que un registro coincide con la alineación de bordillo. No se tenía conocimiento del mismo” e igualmente que “tal como se ha indicado anteriormente, la solución constructiva donde se reclama que se produjo el accidente, es una alternativa utilizada en ocasiones. Estos servicios técnicos no consideran adecuado utilizar esta solución en zonas de tránsito intensivo, tal como puede ser el entorno de una parada e interrumpiendo la banda tacto-visual de borde de andén”.

Figura en el expediente, un segundo informe del Departamento de Vías Públicas, de 10 de octubre de 2024, en el que se reseña que «1. La

conservación de los pavimentos de la vía pública son competencia de esta Dirección General.

2.- La conservación de pavimentos está incluida dentro del contrato de servicios de Conservación del Pavimento de las Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid, Lote 6. No obstante, no existe ningún desperfecto en el pavimento que sea susceptible de reparación. Sin embargo, hay un registro de CYII a doble altura entre la acera y la calzada resuelto con una alineación de bordillo en curva que no es competencia de este Departamento. Así mismo, entre marzo de 2014 y abril de 2016 la estancia de la marquesina se remodeló en términos de accesibilidad con instalación de pavimento podotáctil de color, sin corregir el bordillo de la acera, realizar la puesta a cota del registro o desplazar la marquesina, para cumplir las condiciones de seguridad. Esa actuación no se realizó desde este Departamento, por lo que no es competencia su corrección.

(...)

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

(...)

11.- La interesada indica que “cuando estaba saliendo del autobús se da cuenta de que se dejaba el bolso en el asiento por lo que trató de volver sobre sus pasos. Pese a los gritos, el conductor arrancó, cayendo al suelo la reclamante. El autobús paró seguidamente a los pocos metros”. Es decir, no existe desperfecto en la conservación, tampoco dice que se haya caído debido a la irregularidad descrita en el punto 2, sino simplemente que iba corriendo intentado parar el autobús. Por otro lado, actualmente la SG de Planificación y Transportes ha tomado medidas desplazando la

marquesina, y está preparando con la EMT un proyecto que recoge resolver las condiciones de seguridad de la marquesina”».

El 15 de octubre de 2024, se notifica a la reclamante el oportuno trámite de audiencia, el día 16 de igual mes se notifica por su parte igual trámite a la EMT, a su aseguradora, a la contratista municipal, y a la aseguradora municipal, mientras que el día 18 al Canal de Isabel II.

El 30 de octubre de 2024, se registran alegaciones por la EMT sosteniendo su falta de responsabilidad por los hechos reclamados, indicando al respecto *“cuando Dña. (..) se encontraba en el acerado de la parada y sin ningún contacto con el autobús, doña (...) se percató de que se había olvidado su bolso en el interior del autobús, y cuando el mismo ya había iniciado la marcha, emprendió una carrera por la acera en paralelo al mismo tropezando y cayendo al suelo. En la reclamación, se atribuye el tropiezo a una alcantarilla que se encuentra en el borde de la acera, dentro del área de influencia de la parada.*

En la caída de Dña. (...) no intervino en modo alguno ni el conductor del autobús ni el autobús mismo, convirtiéndose ambos en elementos meramente pasivos y circunstanciales de la caída de Dña. (...).

Ni el acerado que se encuentra en el área de influencia de la parada ni la alcantarilla son propiedad de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid S.A, y por tanto tampoco son de su competencia el mantenimiento y conservación de dichos elementos”.

El 6 de noviembre de 2024, se registran alegaciones por parte de la contratista municipal, en las que sostiene que no consta la mecánica de la caída, que no existe desperfecto alguno de pavimento en la parada de referencia y que en cualquier caso debería considerarse la conducta de la interesada al salir corriendo detrás del autobús.

El 10 de junio de 2025, se elabora la propuesta de resolución en la que se interesa desestimar la reclamación interpuesta.

Consta en el expediente que por la reclamante se ha interpuesto recurso contencioso administrativo frente a la desestimación presenta de la reclamación de responsabilidad patrimonial que nos ocupa, que se está tramitando como procedimiento ordinario 470/2024 ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 21 de Madrid.

TERCERO.- El alcalde de Madrid formula preceptiva consulta por trámite ordinario que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 19 de junio de 2025, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, por el Pleno de la Comisión en su sesión del día señalado en el encabezamiento.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, 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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cantidad superior a 15.000 euros, y la solicitud se efectúa por órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3

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, ROFJCA).

SEGUNDA.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del procedimiento de responsabilidad patrimonial de acuerdo con 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 de conformidad con el artículo 4 de la LPAC, al ser la directamente perjudicada por la caída sufrida.

El Ayuntamiento de Madrid se encuentra legitimado pasivamente en cuanto ostenta competencias 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 competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

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, ex artículo 67 de la LPAC. En el presente caso, ocurrida la caída el día 30 de septiembre de 2022, la reclamación se formula el 29 de septiembre de 2023, por lo que está presentada dentro del plazo legal.

En cuanto al procedimiento, se ha solicitado el informe a los servicios a los que se imputa la producción del daño al amparo del 81 de la LPAC, se ha admitido la prueba documental y se ha evacuado el trámite de audiencia con los diferentes interesados de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC.

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 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 recoge en el art. 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la mencionada LPAC, que se completa con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes.

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:

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.- Acreditada la realidad del daño, atendiendo para ello a los informes médicos obrantes en el expediente en los que consta que la reclamante sufrió una fractura del húmero izquierdo, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, corresponde a la 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 deficiente diseño de la parada de autobús de referencia.

En cuanto a la acreditación de la forma en que se produce la caída, y a la vista de lo obrante en el expediente administrativo, hemos de tener en cuenta en lo que respecta a los informes médicos, que 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 estos 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 el 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 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, *“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 consta por otro lado la intervención de la Policía Municipal en relación a la caída objeto de reclamación.

En las reclamaciones por caídas en la vía pública, generalmente, la única prueba directa es la testifical de las personas que presenciaron los hechos por los que se reclama, cuyo testimonio pueda corroborar lo

alegado por el interesado acerca de las circunstancias de producción del daño reclamado.

No consta en el expediente que nos ocupa que se haya identificado por la reclamante a testigo alguno que pudiera ratificar el relato de los hechos recogido en la reclamación interpuesta.

Es de observar que en el escrito formulado por la EMT en el trámite de audiencia se recoge un relato en cuanto a las circunstancias de la caída que viene a coincidir con lo expuesto por la reclamante, si bien procede considerar al respecto que no se pronuncia el mismo sobre la cuestión clave de la reclamación que nos ocupa, cual es que la caída se produjo por el deficiente diseño de la parada de autobús a raíz de la presencia de una alcantarilla en la misma.

No existe por tanto elemento alguno que permita tener por acreditado que la caída de la reclamante fue debida al indicado diseño de la parada de referencia, siendo de considerar al respecto que, atendiendo a lo referido en el mencionado escrito de la EMT, pudiera entenderse concurrente una falta de cuidado de la reclamante que al percatarse de que se había olvidado el bolso dentro del autobús, corrió detrás del mismo, sin observar por tanto, la diligencia mínima debida al caminar por las vías públicas.

Así las cosas, cabe concluir que, 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 la caída y cuál fue la causa de la misma 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, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no quedar acreditada la preceptiva relación de causalidad entre el daño reclamado y el servicio público.

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 16 de julio de 2025

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 389/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid