

Dictamen n.º: **409/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.07.2025**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 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., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la caída sufrida en la calle Agastia, esquina con calle Emilio Vargas, de Madrid, que atribuye al mal estado de la acera.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 24 de noviembre de 2021, la persona citada en el encabezamiento, presentó en el registro electrónico del Ayuntamiento de Madrid un formulario de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos tras la caída sufrida el 9 de abril de 2021. Refiere que en la calle Agastia, esquina con la calle Emilio Vargas, hay muchas baldosas levantadas por las raíces de un árbol, una de las cuales le provocó la caída: se dobló el tobillo y sufrió rotura del ligamento peroneoastragalino.

En el formulario señala que intervino el SAMUR y marca como fecha de alta médica, la de 7 de octubre de 2021.

Solicita una indemnización de 15.000 € y aporta diversa documentación médica y fotografía del lugar de los hechos y de su lesión en el pie e informe de actuación del SAMUR.

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 (en adelante, LPAC), del que constituyen aspectos a destacar, los siguientes:

- Se requirió a la reclamante para que subsanara la reclamación y describiera con mayor detalle los hechos, lo que cumplimentó mediante escrito de 21 de abril de 2022.

Detalla que *“eran en torno a las 15 horas del 9 de abril de 2021, y salía de comer del restaurante sito en la calle Emilio Vargas 11, esquina con la calle Agastia 7, para volver a su trabajo, dirigiéndome a cruzar la calle por el paso de cebra. Existe en la acera justo donde está el paso de cebra un árbol de grandes dimensiones con la jardinera y las baldosas de alrededor, levantadas por las raíces del árbol. La zona está irregular y en muy mal estado. Iba acompañada de un compañero de trabajo que me indicó que tuviera cuidado, cuando estaba ya casi encima de la zona irregular de la acera, para evitar la misma, di una gran zancada intentando evitar la zona. Al apoyar el pie en el firme, lo hice en la alcantarilla que hay justo debajo de la acera provocando la torcedura de pie, y la caída hacia delante con todo el cuerpo en el paso de peatones”*. Detalla que fue ayudada por su compañero de trabajo con el que iba, y por otras personas, que llamaron al SAMUR, que vino enseguida una ambulancia y que la asistencia sanitaria se efectuó a través de Asepeyo (mutua de la entidad bancaria en la que trabaja) ya que se consideró un accidente *in itinere*.

- Solicitado el informe correspondiente al servicio municipal implicado, el Departamento de Vías Públicas lo emitió el 20 de mayo de 2024, manifestando que la competencia en la zona correspondía a esa dirección general, que la empresa adjudicataria del contrato integral de gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid (lote 2) es DRAGADOS, S.A. Que el lugar de la caída es una acera y, por tanto, apto para caminar; que, tras consultar las aplicaciones informáticas, no se detecta ninguna queja o reclamación previa que coincida con el hecho reprochado. Que la incidencia está clasificada como tipo B y se requiere un visado técnico previo por parte del ayuntamiento según el artículo 6.2.2.2 “Modelo de Gestión de incidencias pavimentos” letra d) del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares. Que la empresa adjudicataria deberá llevar a cabo las labores de vigilancia de los pavimentos e introducir las incidencias detectadas en la aplicación informática municipal. En este caso, el aviso para la reparación de la incidencia no estaba creado y que podría considerarse imputable a la adjudicataria por incumplimiento del artículo 6.2.1. “Vigilancia del Estado de los Pavimentos en Vías y Espacios Públicos” si se demostrara la relación causa-efecto y el resto de los requisitos.

- La reclamante fue requerida el 22 de mayo de 2024, por el instructor para que aportara la declaración escrita de los testigos que pudieron presenciar el hecho, lo cual fue cumplimentado, aportándose dos declaraciones escritas de personas que declaran haber presenciado la caída el 9 de abril de 2021, *“a consecuencia del mal estado de la acera”*.

Se practicaron las pruebas testificales, el día 18 de septiembre de 2024, en dependencias municipales, y a preguntas del instructor el primer testigo declara que *“sí fue testigo directo”* de la caída ya que iba a su lado; que son compañeros de trabajo; que aconteció saliendo de un

restaurante al que fueron a comer, y que después, entre las 14:30 o 15:30 horas al volver al trabajo hay que cruzar dicha calle, *“entonces antes del cruce pasaron al lado del alcorque de un árbol el cual estaba totalmente levantado, al pasar al lado del árbol, él le dijo a su compañera “ten cuidado con el suelo”, y tal como lo dijo, vio a su compañera caer al suelo ya en el paso de cebra. Refiere que esto pasó justo antes de el paso de cebra y la caída se produjo cuando pasó por la parte levantada del árbol y se cayó en el paso de cebra de la calzada. (...) entiende que la reclamante haría un movimiento para no caer al suelo o si directamente se tropezó con el alcorque y cayó al suelo”* y que intervino el SAMUR. El testigo identifica el lugar en el plano que se le muestra, y en la fotografía mostrada, señala el desperfecto.

El segundo testigo manifiesta que es compañero de trabajo de la accidentada y que fue testigo de la caída; que la hora sería sobre las 15 horas en la esquina de la calle Emilio Vargas con la calle Agastia; manifiesta que iba con la reclamante y con otros dos compañeros a comer al restaurante que hay en la esquina.

Que al dirigirse al paso de cebra para cruzar la calle Agastia, él iba un par de metros por delante de ella, junto con otro compañero. *“Cuando se puso el semáforo en verde, comienzan a cruzar y cuando se encontraba uno o dos metros de la reclamante, oyó el golpe de la caída. Se dieron la vuelta para ver qué había pasado y vieron a la reclamante en el suelo y fueron a asistirle. Manifiesta que había un bolardo a la izquierda, un alcorque de un árbol levantado y que también estaban las baldosas circundantes a desnivel y una rejilla que se encontraba por debajo del nivel de la calzada pero pegada a la acera”*.

Incide en que presencié la caída, pero no las causas de la misma ya que él se encontraba de espaldas a la reclamante; y que vio a la reclamante en el suelo y que la acera estaba *“en un estado deplorable”*.

- También emitió informe, la Subdirección General de Conservación de Zonas Verdes y Arbolado Urbano, el 22 de abril de 2025, en el que se manifiesta que la caída se produjo por estar las baldosas de la acera levantadas como indica la reclamación y se aprecia en las fotografías, por lo que no es asunto de su competencia.

Por la Subdirección General de Gestión del Agua (Servicio de Alcantarillado) se informa el 12 de febrero de 2025, que la caída se produjo por estar las baldosas de la acera levantadas por las raíces del árbol que allí se encuentra, tal y como indica la reclamación y se aprecia en las fotografías aportadas. Que hay una rejilla del imbornal, bien colocada en la calzada pero que ese elemento no fue el que provocó la caída; por último, que ya se ha reparado el pavimento del paso de peatones.

- La compañía aseguradora del ayuntamiento remitió su valoración en base a la visita médica realizada, la valoración de las lesiones asciende a un importe de 3.311,20 €.

- Una vez instruido el procedimiento, se confirió trámite de audiencia a la reclamante, a la empresa contratista y a su compañía aseguradora. Por la primera, no se formulan alegaciones, pese a constar notificada el 26 de mayo de 2025.

La compañía aseguradora de la contratista presentó un escrito de alegaciones señalando la existencia de una franquicia de 1.500 euros en la póliza suscrita con la adjudicataria; alega la caducidad del procedimiento; y la improcedencia de imputar responsabilidad a la contratista.

A su vez, DRAGADOS, S.A. presenta alegaciones en las que aduce la caducidad del procedimiento; la falta de acreditación de la relación de

causalidad y la ausencia de incumplimiento de sus obligaciones como contratista del Ayuntamiento de Madrid.

- Finalmente, con fecha 18 de junio de 2025, el instructor del procedimiento formuló propuesta de resolución en la que plantea la desestimación de la reclamación al no concurrir la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- La solicitud de dictamen ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora, el 8 de julio de 2025, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos (expediente 375/25), a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, que formuló y firmó la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de este órgano consultivo en la sesión indicada en el encabezamiento.

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 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).

El presente dictamen se emite en plazo.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1,

pero debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC y 32 de la LRJSP, al haber resultado perjudicada por el accidente del que se derivan los daños por los que reclama.

La legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid deriva de sus competencias en materia de infraestructura viaria *ex* artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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, la caída se produjo el 9 de abril de 2021, por lo que la reclamación presentada el 24 de noviembre del mismo año, se ha formulado en plazo legal.

Por lo que se refiere al procedimiento tramitado, de conformidad con el artículo 81 de la LPAC, se ha recabado informe del servicio al que se imputa la responsabilidad, constando emitido por el departamento con competencia en materia de Vías Públicas. También constan emitidos los de la Subdirección General de Conservación de Zonas Verdes y Arbolado Urbano y de la Subdirección General de Gestión del Agua (Servicio de Alcantarillado).

Asimismo, se ha practicado la prueba testifical solicitada.

En relación con el trámite de audiencia, se observa que se ha concedido conforme al artículo 82 de la LPAC a todos los interesados, con el resultado referido. Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación formulada.

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.

No obstante, llama la atención el excesivo plazo de tramitación del expediente -desde que se presentó la reclamación en noviembre de 2021 hasta que se ha formulado la propuesta de resolución en junio de 2025- lo que supera con creces el plazo legal de seis meses para resolver, establecido en la LPAC, y dista mucho del principio de eficacia de la Administración.

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 y 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 se tiene por acreditada, toda vez que, en los informes médicos, se consigna que la reclamante sufrió una rotura del ligamento peroneoastragalino anterior y rotura de alto grado del ligamento peroneocalcáneo en el pie izquierdo, por las que tuvo que recibir tratamiento asistencial.

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 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 que la existencia de la caída y que los daños sufridos son consecuencia directa e inmediata 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 el supuesto que nos ocupa, la reclamante aduce que el accidente sobrevino por el mal estado de la acera, ya que había muchas baldosas levantadas por efecto de las raíces del árbol.

Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica, así como fotografía del lugar de los hechos, declaraciones escritas de dos testigos y el informe de actuación del SAMUR. Además, se ha practicado la prueba testifical de los dos testigos mediante comparecencia ante el instructor del procedimiento.

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

la interesada como motivo de consulta. 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”*.

Tampoco serviría para acreditar la mecánica de la caída el informe del SAMUR ya que su intervención se produjo en un momento posterior, si bien sí prueba el día, hora y el lugar de la asistencia prestada, así como las lesiones que -en ese momento- padecía la interesada según describe el personal que la asistió allí.

Por otro lado, la reclamante ha aportado una fotografía del lugar de los hechos, que no sirve para acreditar que las lesiones de la interesada fueron motivadas por el defecto que invoca 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). Lo que sí permite observar es cómo se encontraba la acera del lugar donde manifiesta haberse caído, apreciándose, además, el restaurante mencionado en la reclamación y al que se refieren los dos testigos.

También obra en el expediente, el informe del departamento de Vías Públicas en el que se manifiesta que la empresa contratista está obligada al mantenimiento de la vía pública en cuestión y que si se dieran los requisitos podría ser imputable a ella.

En opinión de este órgano consultivo, una valoración conjunta de toda la prueba practicada y muy en especial la testifical practicada conforme a la sana crítica, permite considerar que los dos testimonios prestados en el procedimiento ante el instructor bajo los principios de oralidad e inmediatez, son verosímiles, manifiestan con detalle y sin contradicciones cómo sucedieron los hechos y avalan el relato que de ellos sustenta la reclamación.

Como ya señalamos en el dictamen 102/21, de 23 de febrero, en el 449/20, de 13 de octubre o en el 238/22, de 26 de abril, entre otros, la prueba testifical es una prueba esencial para poder acreditar la existencia de una caída y su mecánica.

En adición a ello, leemos que la propuesta de resolución en el fundamento jurídico décimo *in fine* señala “*que la prueba practicada permite tener por acreditada la dinámica del accidente (...)*”.

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.

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. Sólo en este caso concurrirá el requisito de la antijuridicidad, de modo que el particular no tendría el deber jurídico de soportarlo.

Así, “*para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social*” (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2006, recurso de casación 1988/2002).

En el caso que nos ocupa, vemos claramente que la acera donde sucedió la caída es estrecha; que efectivamente, existe un árbol grande

cuyo alcorque está roto por uno de los lados, y, sobre todo, que muchas baldosas de la acera que lo rodean están claramente levantadas (debido a las raíces del árbol). Además, se trata del sitio por donde hay que ir para acceder al paso de peatones, si se sale del restaurante al que se alude por la interesada y los testigos. A mayor abundamiento, existe un bolardo en la acera del paso de peatones, y la llamada -por el informe municipal- *rejilla del imbornal* entre la acera y la calzada, por lo que claramente vemos que el lugar reviste peligrosidad, tal y como se desprende, sin esfuerzo dialéctico, de la fotografía aportada.

En definitiva, entendemos que no puede considerarse que la Administración haya cumplido con el estándar de seguridad exigible, lo que determina que el daño sea antijurídico.

Ahora bien, no es menos cierto que la interesada conocía perfectamente el lugar, dado que trabajaba en la zona y, además, comía habitualmente en el restaurante que señala en la reclamación. La caída tuvo lugar después de comer, a plena luz del día. A mayor abundamiento, el compañero que iba con ella, le advirtió al ir caminando por la acera, “*que tuviera cuidado*”, tal y como declaró, expresamente, en la prueba testifical practicada.

Por todo ello, se aprecia una concurrencia de culpas entre el ayuntamiento y la accidentada, pues de lo apuntado se desprende que la reclamante no empleó la diligencia debida al deambular.

El porcentaje de culpa se estima en un 50%.

QUINTA.- Procede pronunciarse sobre la concreta valoración de los daños solicitados, para lo que habrá que acudir con carácter orientativo al baremo establecido por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños causados a las personas en accidentes de circulación.

En este caso, la reclamante solicita en el formulario de la reclamación una indemnización genérica de 15.000 € sin especificar conceptos ni cuantías concretas.

Por otro lado, la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid señala que ha examinado a la reclamante y valora el daño sufrido (año 2021) en 3.311,20 euros, conforme al siguiente desglose:

- perjuicio personal básico, 20 días: 741,20 €;
- perjuicio personal particular moderado, 40 días: 2.570 €.

Notificado el trámite de audiencia, la reclamante ha tenido la posibilidad de acceder al expediente y ver dicha valoración, sin que haya presentado ni alegaciones ni un informe pericial que avale su petición.

Así pues, atenderemos a la cantidad calculada por la aseguradora municipal, sobre la cual aplicaremos el 50% de la concurrencia de culpas señalada en la consideración jurídica anterior.

Por lo que la cantidad con la que procede indemnizar asciende a 1.655,60 euros, que deberá ser actualizada conforme al artículo 34.3 de la LRJSP al momento en que se dicte la resolución.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial y reconocer a la interesada una indemnización de 1.655,60

euros, cantidad que deberá ser actualizada conforme a lo establecido 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 29 de julio de 2025

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 409/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid