

Dictamen n.º: **239/26**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **29.04.26**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de abril de 2026, 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. ....., por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar en la calle Puerta del Ángel, número 7, de Madrid, al resbalar con una placa de hielo.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 18 de diciembre de 2023, se registra formulario de reclamación de responsabilidad de patrimonial ante el Ayuntamiento de Madrid, firmado por el reclamante, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el día 20 de diciembre de 2023 en el Paseo de la Puerta del Ángel, n.º 7, con la calle Ronda del Lago, sobre las 7:15 horas de la mañana, cuando se dirigía a trabajar.

Manifiesta que estaba lloviendo, que resbaló con una placa de hielo, que cayó, perdió la consciencia unos segundos, y que se levantó y entró en la estación de Lago.

Señala que una trabajadora del metro le preguntó y él le comentó que se acababa de caer en la acera, por lo que la trabajadora le atendió y llamó a la ambulancia. Le asistieron dos unidades del SAMUR, una de las cuales le trasladó a Urgencias del Hospital Clínico San Carlos, en donde le hicieron varias pruebas y le dieron el alta. Por la tarde acudió a su mutua para valoración, concediéndole tres días de descanso.

Indica que la caída le ha producido varias heridas, contusiones y hematomas en la cara, dolor en el cuello y en la cabeza.

En el escrito de mejora de su solicitud añade que la caída se produjo a la altura del paso de cebra y que, *“según iba caminando, resbalé con una placa de hielo ya que ese día hacía mucho frío y llovía, los coches estaban helados y el suelo estaba resbaladizo, caí al suelo golpeándome en la parte izquierda de la frente”*. Refiere que otro chico se cayó en el mismo lugar que él y que, en los días posteriores, la zona en la que sufrió la caída estuvo acordonada con un precinto de la Policía y habían esparcido sal por toda la acera.

Asimismo, señala que volvió a la mutua el 21 de diciembre porque le dolía mucho la cabeza, tenía mucha inflamación y diferentes heridas en la cara. Al no remitir el dolor de cabeza, acudió de nuevo un mes después de la caída, le dieron cita con un neurólogo que, el 23 de enero de 2024, le prescribió unas pastillas y el 26 de febrero, una resonancia magnética, porque continuaba con dolor.

No cuantifica la indemnización que solicita.

Adjunta informes de asistencia del SAMUR, informe de Urgencias del Hospital Clínico San Carlos, informe médico de la mutua laboral, partes médicos de baja y de alta de incapacidad temporal y *“parte médico de no baja”*, justificante de Urgencias y de asistencia al centro de salud, así como una receta médica.

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

Con fecha 15 de febrero de 2024 se notifica telemáticamente al reclamante el inicio del expediente y es requerido para que, en el plazo de quince días, aporte, descripción detallada de los hechos; justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público; indicación detallada del lugar exacto de los hechos, aportando croquis o fotografías, en su caso; en el supuesto de daños personales, deberá aportar: informe de alta médica, informes de alta de rehabilitación, en caso de tratamiento de rehabilitación, deberá aportarse informe de facultativo que lo prescriba, en el caso de que se aporte informe médico pericial, deberán acompañarse los informes médicos acreditativos de los tratamientos que se mencionen en el mismo; estimación de la cuantía en que valora el daño o perjuicio sufrido debiendo indicar si la cantidad que reclama es inferior a 15.000 €; indicación de los restantes medios de prueba que se proponen; si no es persona obligada a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas, pero desea que las notificaciones correspondientes al presente expediente se lleven a cabo por dichos medios, deberán aportar una dirección de correo electrónico y/o un teléfono móvil para que le lleguen los avisos de las notificaciones que se pondrán a su disposición en la sede electrónica del Ayuntamiento de Madrid, figurando el enlace para acceder a la información sobre notificaciones electrónicas.

El 27 de febrero de 2024 presenta un escrito en el que describe detalladamente los hechos, al que adjunta la documentación que ya había aportado con su escrito de reclamación y diez fotografías, varios justificantes de asistencia a citas médicas y el informe y la receta de un neurólogo.

El 8 de marzo de 2024 el Departamento de Limpieza de Espacios Públicos, de la Dirección General de Servicios de Limpieza y Residuos, aclara que la zona donde ocurre el siniestro está incluida en el ámbito de competencia del contrato integral CI6, que se gestiona desde la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes. Se adjunta informe de la empresa concesionaria, en el que se indica que la zona donde ocurrieron los hechos no está incluida en el objeto del contrato del servicio público de limpieza de los espacios públicos de Madrid, por lo que se solicita que el Servicio de Limpieza Viaria del Lote 3 al que pertenece quede exento de culpa en cuanto a los daños y perjuicios materiales ocasionados por dicho incidente. Asimismo, se adjunta informe de SELUR, que afirma que no se realizó ninguna intervención el día 20 de diciembre de 2023 en Paseo Puerta del Ángel, 7, con Paseo del Lago (competencia CI6).

El 2 de diciembre de 2024 la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes informa:

*«1.- La zona donde ocurre el siniestro, presuntamente causante de los daños, está incluida en la Relación de Zonas Verdes y Espacios Ajardinados en conservación municipal, al formar parte del Parque de la Casa de Campo, Sin embargo, respecto de la calzada y la acera, no estaba incluida en la relación objeto del Contrato de “Gestión Integral del Servicio Público de Parques y Viveros Municipales. Lote 3”, vigente en la fecha del siniestro, en el que se encontraba incluida la conservación de la Casa de Campo, por cuanto en el apartado 1.2. “Objeto y alcance” del mismo, se señala que se excluyen expresamente “la conservación de las carreteras y calles abiertas al tráfico”, según Anexos de Inventario y Planos, en los que se observa que el Paseo de la Puerta del Ángel queda excluida (plano “Lote 3 2.3.2.”, Posición 1. Paseo de la Puerta del Ángel). 2.- No se puede determinar si debería haber estado incluida la zona en cuestión. 3.- La titularidad corresponde al Ayuntamiento*

*de Madrid. 4.- No hay imputabilidad a la empresa adjudicataria del contrato de “Gestión integral del Servicio Público de Parques y Viveros Municipales. Lote 3”, ya que se señala como el elemento presuntamente causante del daño una placa de hielo y no la falta de limpieza de restos de la vía. Conforme a las obligaciones establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, la empresa adjudicataria no debería de haber actuado para evitar la situación de riesgo de la que se ha derivado el posible daño, ni requería orden previa de actuar por parte de los servicios técnicos. Por otra parte, el daño no se ha derivado de una actuación de la empresa.5.- La empresa adjudicataria del contrato de “Gestión integral del Servicio Público de Parques y Viveros Municipales. Lote 3” fue la UTE Parques Forestales y Viveros. 6.- La periodicidad y labores que se prestaban en el Servicio de limpieza se llevaban a cabo conforme al Capítulo 8 “Labores de limpieza” del Pliego de Prescripciones Técnicas del mencionado contrato. El día que se produjo el hecho, 20 de diciembre de 2023 hacia las 7:00 horas, aún no habían comenzado el turno el personal de los servicios de limpieza de la Casa de Campo, que lo hicieron a partir de las 8:00 horas. Solo existía un turno, turno de mañana, de 8 a 15 horas. 7.- Por lo indicado en el punto 6, no procede la aportación de la documentación posterior a los hechos. 8.- No se puede valorar si ha existido o no fuerza mayor. 9.- Del mismo modo, no se puede valorar si ha existido actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero. 10.- No se tenía constancia en este Servicio de que se hubieran producido los hechos. No se tenía constancia de la presencia de hielo en la mencionada calle, por lo que hubiera podido deberse a las condiciones meteorológicas nocturnas. Señalar que, podría existir contradicción por el hecho de que en el expediente se indique que existía una placa de hielo y llovía al mismo tiempo. La lluvia se produce con temperaturas superiores a 0°C. (...).».*

El 26 de febrero de 2025 la Dirección General de Conservación de Vías Públicas informa que la competencia para la eliminación de las placas de hielo no corresponde a esa dirección general sino a la Dirección General de Servicios de Limpiezas, del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad.

El 16 de junio de 2025 se notifica electrónicamente el trámite de audiencia al reclamante, que comparece el día 25 en las oficinas municipales a tomar vista del expediente, y el día 4 de julio presenta escrito en el que manifiesta su desacuerdo con la posible inexistencia de la placa de hielo debido a la lluvia, reitera que se cayó otra persona ese mismo día y afirma que, posteriormente, la zona estuvo acordonada. Manifiesta que el importe de la indemnización que solicita supera los quince mil euros.

El 29 de septiembre de 2025 la Administración municipal comunica a su aseguradora la interposición de la reclamación, acusando ésta recibo por correo electrónico del día 1 de octubre.

El 27 de octubre de 2025 la aseguradora municipal valora los daños, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, informa que, conforme el informe pericial realizado tras exploración médica y con la documentación que figura en el expediente, y de conformidad con el baremo de la fecha del accidente (2023), la valoración asciende a 2.542,53 €, conforme al siguiente desglose: días perjuicio moderado: 3 días \* 61,89 € = 185,67 €; días perjuicio básico: 66 días \* 35,71 € = 2.356,86 €.

El 17 de noviembre de 2025 se notifica nuevo trámite de audiencia al reclamante, que no formula alegaciones.

El 18 de noviembre de 2025 se confiere trámite de audiencia a la aseguradora municipal, sin que conste que haya cumplimentado el mismo.

Finalmente, el 26 de febrero de 2026 se firma la propuesta de resolución en la que se propone desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial.

**TERCERO.-** El día 16 de marzo de 2026, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 161/26, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M.<sup>a</sup> del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

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 superior a quince mil euros, a solicitud de un órgano legitimado para ello, a tenor del 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, del Consejo de Gobierno (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 4 de la LPAC en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al resultar perjudicado por la caída sufrida.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra el Ayuntamiento de Madrid, competente en materia de infraestructuras viarias, ex artículo 25.2.d) y 26.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) así como en materia de limpieza viaria (artículo 26.1 a) de la LBRL), títulos que justifican la interposición de la reclamación contra dicho ayuntamiento.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas. En el presente caso, la caída tuvo lugar el 20 de diciembre de 2023, por lo que la reclamación, registrada el día 29 de diciembre de 2023, está formulada dentro del plazo legal.

En cuanto al procedimiento, se ha recabado el informe de los servicios técnicos municipales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81.1 de la LPAC, se ha incorporado la documentación aportada por el reclamante y, una vez instruido el procedimiento, se ha conferido

el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la LPAC a todos los interesados. Finalmente, conforme al artículo 81.2 de la LPAC, se ha incorporado una propuesta de resolución.

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.-** 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. El artículo 54 de la LBRL establece que las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa.

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, recuerdan la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 7 de marzo de 2025 (recurso 943/2022) y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de noviembre de 2020 (recurso 443/2019), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En este caso, la existencia de un daño físico puede tenerse por acreditada pues el reclamante sufrió un traumatismo craneoencefálico leve y contusiones faciales.

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 quién formula la reclamación, 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 el presente supuesto, el reclamante aduce que la caída se produjo al resbalar con una placa de hielo.

Para acreditar la relación de causalidad ha aportado los informes de asistencia del SAMUR, informes médicos y fotografías.

Durante la tramitación del procedimiento se han incorporado los informes de los servicios municipales, de la concesionaria y de SELUR.

El informe de los servicios de emergencias, en este caso del SAMUR, como declara la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de junio de 2020 (recurso 34/2019), sólo acreditan el día y lugar en que se produjo el hecho, pero no la mecánica de la caída.

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 al reclamante no presenciaron la caída, limitándose a recoger en el informe lo manifestado por el interesado como motivo de consulta. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021), 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”* y en la de 24 de abril de 2025 (recurso 1213/2014), se afirma que de los informes clínicos *“no se infieren datos objetivos que permitan deducir en qué punto concreto de la acera se produjo la caída ni cómo ni por qué causa”*.

De igual modo, el reclamante ha aportado fotografías del supuesto lugar de los hechos que no muestran la placa de hielo que considera causante de su caída. Tampoco sirven para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales. En este sentido, 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 su mecánica (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio; 458/16, de 13 de octubre y 197/25, de 10 de abril). Como señala la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 *“lo más trascendente no es acreditar las condiciones de la vía pública, sino que una vez establecido tal hecho ha de probarse cumplidamente donde y como se produjo la caída siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de esta”*.

En este caso, no consta la actuación de la Policía Municipal ni de SELUR.

Por otra parte, no se ha practicado prueba testifical, por lo que debemos recordar que esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros en sus dictámenes 67/17, de 16 de febrero y 406/25, de 29 de julio, ha puesto de relieve la importancia de ese medio de prueba, para

determinar la mecánica de la caída y darla por suficientemente acreditada en el procedimiento, por cuanto la inmediación del órgano instructor durante su práctica, permite constatar la solvencia de la versión del reclamante sobre los hechos.

Cabe recordar que la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas y accidentes 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”*.

Así pues, la prueba practicada resulta poco concluyente, lo que impide tener por acreditada la causa y las circunstancias de la caída pues solo consta la declaración del interesado que no ha sido corroborada. En consecuencia, 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 al reclamante, según la citada sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

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

## **CONCLUSIÓN**

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

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 29 de abril de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 239/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid