

Dictamen n.º: **267/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **13.05.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 13 de mayo 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 Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la caída sufrida en la calle Caleruega, n.º 4, de Madrid, y que atribuye al mal estado de la acera.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 17 de abril de 2024, la persona indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios, que considera que se le han ocasionado a consecuencia de la caída sufrida el 4 de marzo de ese mismo año, en la calle Caleruega, n.º 4, esquina con la calle Arturo Soria, de Madrid, y que atribuye a deficiencias en la acera.

En concreto manifiesta que la vía pública estaba levantada, lo que provocó un tropezón y una caída, apoyando ambas manos y rompiéndose las muñecas, rebotando del golpe con la cabeza en el

suelo, con rotura de nariz, brecha en la frente y golpe craneoencefálico con pérdida de la orientación. Añade que los testigos llamaron al SAMUR y a sus hijos, y que fue llevada con urgencia al Hospital Universitario Ramón y Cajal, siendo dada de alta por la noche. No obstante, refiere que a las 24 horas en casa tuvo pérdida total de memoria y desorientación, por lo que una nueva ambulancia la trasladó urgentemente a un centro hospitalario privado, donde ingresó con convulsiones y posible derrame cerebral, y que desde allí fue trasladada en ambulancia a otro hospital, donde estuvo ingresada 4 días.

Añade que ha permanecido un mes con ambas manos escayoladas y que, el 3 de abril de 2024, le retiraron las escayolas y le mandaron 15 sesiones de rehabilitación de ambas muñecas. Actualmente dice seguir en observación, si bien, según traumatólogo, la recuperación de su movilidad será muy lenta dada su edad y sin esperanzas de recuperación absoluta de movilidad en ambas muñecas.

La reclamante no concreta la cuantía de la indemnización que solicita, si bien precisa que será superior a 15.000 euros.

El escrito de reclamación no se acompañó de ninguna documentación.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Se requirió a la reclamante para que aportara: poder notarial, en caso de obrar a través de representante; una descripción de los daños; informe de alta médica; informe de alta de rehabilitación; estimación de la cuantía en la que valora el daño; declaración en la

que manifieste expresamente que no ha sido indemnizado por compañía o mutualidad de seguros por estos mismos hechos; justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente; cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse y, finalmente, indicación de que por estos mismos hechos no se siguen otras reclamaciones.

En contestación al requerimiento efectuado a la reclamante, el 11 de julio de 2024, su representante presenta escrito de subsanación y mejora. Junto con su escrito aporta croquis del lugar de los hechos, escritura de poder otorgada por la interesada en favor de la representante, informe del SAMUR, informe clínico de Urgencias del Hospital Universitario Ramón y Cajal de 4 de marzo de 2023, informes de un centro sanitario privado de 5 y 8 de marzo de 2023, fotos del emplazamiento y de las lesiones, informe pericial de valoración del daño, declaraciones escritas de testigos, y escrito en el que refiere que de conformidad con el dictamen pericial y de acuerdo con el baremo de accidentes fijado para 2024, la indemnización que reclama asciende a 41.393 euros.

La Dirección General de Conservación de Vías Públicas contesta al requerimiento de informe realizado por el órgano instructor, indicando que no existía conocimiento de los desperfectos con anterioridad a los hechos, y señala la empresa responsable del mantenimiento de esa calle.

Se procede a dar traslado de la reclamación a la empresa responsable del mantenimiento de la acera, que no formula alegaciones.

Asimismo, la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid informó que, sin prejuzgar la existencia de responsabilidades, según la documentación que obra en el expediente, y de conformidad con el

baremo de fecha de ocurrencia de los hechos la valoración de las lesiones y daños reclamados ascendería a un importe de 15.333,93 €.

El 30 de octubre de 2024 prestan declaración en dependencias municipales las testigos indicadas por la reclamante. Ambas resultan ser conocidas de la perjudicada del barrio y de la parroquia, y relatan que estaban a unos 20 o 25 metros y vieron a una persona caerse de bruces en la zona en la que había unas losetas levantadas, comprobando después, al acercarse, que era su amiga, quien estaba ensangrentada, existiendo también sangre en las baldosas levantadas. Ambas testigos identifican el lugar de los hechos en las fotografías mostradas

Otorgado trámite de audiencia a la reclamante, a la empresa contratista y a la aseguradora, no consta la presentación de alegaciones.

Finalmente, el 24 de marzo de 2026 se formula por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por falta de acreditación de la relación de causalidad y antijuridicidad del daño.

TERCERO.- El día 22 de abril del presente año tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó número 260/26 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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 13 de mayo de 2026.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que 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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada y 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 (ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial como persona que se dice perjudicada por el mantenimiento del vial público.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, *ex* artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, se dice que el accidente tuvo lugar el 4 de marzo de 2024, y la reclamación fue presentada el 17 de abril del mismo año, lo que evidencia que, sin necesidad de considerar la fecha de determinación de las secuelas, la acción se ha ejercido en plazo.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 LPAC al Departamento de Vías Públicas de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras, del Ayuntamiento de Madrid.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia a la reclamante y al contratista en cuanto posible responsable del desperfecto. Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

Cabe reseñar, no obstante, que se ha superado muy ampliamente el plazo de seis meses legalmente previsto para la resolución del procedimiento, dilatándose su tramitación durante dos años pese a la escasa complejidad del mismo. En este punto, tal como venimos recordando en nuestros dictámenes a propósito de esta falta de resolución en plazo, dicha situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. 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 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.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la

calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), 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 el presente caso, cabría considerar la existencia de un daño efectivo derivado de las lesiones físicas que constan sufridas, según los informes médicos que se aportan, consistente en traumatismo craneoencefálico y fractura del radio bilateral.

Cabe recordar que, si bien esos informes médicos sirven para acreditar la existencia de las lesiones, no son válidos para esclarecer el modo en que esta se produjo, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

También se aporta una foto de una acera, en la que se aprecian importantes desperfectos, consistentes en diversas baldosas sueltas y sobreelevadas. Estas fotografías muestran el estado de conservación de la acera, pero 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).

No obstante, junto a los anteriores medios probatorios, también se ha practicado la testifical de dos personas. Si bien una refiere ser amiga de la accidentada y la otra conocida del barrio, su relato es congruente con la asistencia *in situ* del SAMUR en el lugar del desperfecto y lo manifestado por la reclamante a los profesionales sanitarios intervinientes en el momento de los hechos.

En efecto, ambas testigos refieren que vieron a la reclamante caerse de bruces en el lugar donde se encuentran los desperfectos, comprobándose posteriormente la existencia de sangre en las baldosas defectuosas; siendo ese el lugar donde asistió el SAMUR a la accidentada, donde se encontraba sentada y asistida por varios transeúntes.

Por tanto, del conjunto de la prueba, pocas dudas ofrece la realidad de la caída en el lugar donde la acera presenta los desperfectos que se visualizan en las fotos obrantes en el expediente, y que las lesiones por las que se reclaman son resultado de ese accidente sufrido en el lugar y día señalado en el escrito de reclamación y por las que tuvo que ser asistida in situ por el SAMUR.

En efecto, la carga de probar la relación de causalidad no se puede convertir en una *probatio diabólica* a cargo del reclamante de los hechos constitutivos de su pretensión resarcitoria. En este sentido, señala la Sentencia de 18 de noviembre de 2022 (recurso 378/22) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en orden a tener por debidamente acreditada la causa concreta de la caída y, en consecuencia, el nexo de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento de los servicios públicos, no pueden exigirse unos condicionamientos en la prueba que, de hecho, *“vendrían a imposibilitar de todo punto la acreditación de dicho presupuesto esencial, pues en la generalidad de los supuestos de caídas como la aquí descrita por el recurrente los testigos presenciales, de existir, no observan directamente el hecho determinante (esto es, si el peatón introduce o no el pie en un determinado hueco o tropiezo con alguna baldosa o anomalía en la acera) sino el de haberse producido una caída en un concreto lugar y el estado del acerado o del pavimento en el mismo, de forma y manera que cobra especial relevancia la prueba indiciaria, igualmente idónea en orden a la cumplida acreditación del hecho causante o determinante de las lesiones y la siempre exigible relación de causalidad, por lo que una ponderación conjunta de tal clase de testimonios y restantes pruebas practicadas, junto con los datos obrantes en el expediente (tales como la coherencia de las manifestaciones del perjudicado en el expediente en cuanto a la forma concreta de causación de las lesiones y el mantenimiento de la versión de los hechos desde los momentos iniciales en que intervienen los servicios médicos hasta que se formaliza la reclamación administrativa*

y en el ulterior proceso judicial) puede llevar a formar la convicción judicial en cuanto a la mecánica del siniestro”.

No obstante, teniendo por acreditado que la caída se produjo por un tropiezo en la acera, no por ello cabe hacer responsable al ayuntamiento de los daños. Como dice la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2023 (rec. 840/2022) *“para entender existente la relación de causalidad se requiere una actuación de los servicios de conservación generadora de un riesgo grave y evidente en relación con los usos normales a efectuar en la vía pública”.*

En efecto, cabe tener presente que las entidades locales, si bien tienen obligación de mantener el viario público en condiciones de transitabilidad, no es exigible una absoluta uniformidad o estado impoluto de la acera, siendo reiterada la jurisprudencia que incide en que no puede convertirse a las administraciones públicas en aseguradoras universales de todo evento dañoso que pueda ocurrir como consecuencia de los riesgos habituales de la vida forzando títulos de imputación al amparo de la amplitud de sus competencias.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) recuerda que *“en casos de caídas como la presente, la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, si bien ha de precisarse que no es posible reclamar una total uniformidad de la vía pública. Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que, socialmente, es requerible. Es precisamente cuando sea necesario un nivel de atención superior cuando surgirá, en su caso, la relación de causalidad, siempre que no se rompa dicho nexo por hecho de tercero o de la propia víctima”.*

En el presente caso sometido a dictamen, los defectos que presenta el pavimento no son de escasa entidad, apreciándose una acera con numerosas baldosas sobreelevadas y al estar sueltas muy, posiblemente oscilantes, ocupando una parte importante de la acera.

Es cierto que las irregularidades son visibles a plena luz del día, pero no puede obviarse que la perjudicada tenía 89 años de edad en el momento de los hechos, lo que implica una lógica limitación de movilidad y disminución de visión y reflejos que motiva que la diligencia exigible en la deambulacion no sea la misma que a un peatón joven.

Ciertamente, el estado de la acera no era apto para el tránsito de personas con limitaciones motoras o visuales, y denota un deficiente funcionamiento del servicio municipal encargado del mantenimiento de la vía, lo que debe determinar la responsabilidad del ayuntamiento por los daños sufridos como consecuencia de ese incumplimiento de las obligaciones de conservación de las calles.

QUINTA.- Apreciada la existencia del nexo causal y la antijuridicidad de los daños, resta por determinar la valoración de los mismos a efectos de cuantificar su indemnización.

A este respecto debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 34.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de conformidad con el cual la indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de seguros obligatorios y de la Seguridad Social.

Así lo recogen, por lo demás, las sentencias del Tribunal Supremo de 28 septiembre 2020 (rec. 123/2020) y 28 enero 2021 (rec. 5467/2019) y las que en ellas se citan, entre otras muchas que, destacando el carácter no vinculante que en este ámbito tienen las normas sobre valoración de daños corporales obrantes en el ámbito de circulación de vehículos de motor, admiten que tal normativa tenga valor orientativo.

En el presente procedimiento, la aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, atendiendo al citado baremo para el año 2024, cifra la indemnización en la suma de 15.333,93€, según el siguiente desglose:

Lesiones temporales:

-Días perjuicio moderado: 60 días 64,25€= 3855,00 €.

-Días perjuicio grave: 40 días 92,66€= 3706,40 €.

-Intervención quirúrgica = 494,19 €.

Lesiones permanentes:

-Perjuicio estético 4 puntos= 3214,10 €.

-Secuelas funcionales 5 puntos= 4064,24 €.

La reclamante aporta un informe pericial de valoración del daño que amplía las lesiones temporales y da mayor puntuación por perjuicio estético y secuelas funcionales; sin embargo, el citado informe no viene acompañado de los informes asistenciales que justifiquen esa mayor valoración.

Asimismo, reconoce un perjuicio por la pérdida de calidad de vida ante limitaciones de funciones, como vestirse o abotonarse, que

tampoco se corresponden con ningún informe médico asistencial. Por su parte, otras limitaciones que recoge como cargar peso y transportarlos cabe considerarlos inherentes a la edad de la perjudicada.

En consecuencia, atendiendo a los informes médicos de la asistencia recibida por la reclamante, no cabe tener por justificada la valoración de los daños referida por el perito de parte, debiéndose estar a la valoración de daños admitida por la aseguradora municipal.

Por último, cabe recordar que, conforme al artículo 34.3 de la LRJSP, *“la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/ 2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas”*. Por tanto, la indemnización de 15.333,93€, deberá actualizarse al momento de su efectivo reconocimiento.

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 reclamante una indemnización de

15.333,93€, que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento.

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 13 de mayo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 267/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid