

Dictamen n.º: **285/26**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **20.05.26**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 20 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 D. .... (en adelante, “*el reclamante*”), por los daños y perjuicios derivados de la caída sufrida mientras circulaba en bicicleta por la calle del Plátano, n.º 8, que atribuye a la presencia de un socavón con arena.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 12 de febrero de 2024, se registra por un abogado un escrito, firmado por el reclamante, interesando la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída referida.

La reclamación relata que alrededor de las 22:35 horas del día 20 de enero de 2023, cuando regresaba en bicicleta del trabajo a su domicilio, sufrió una caída, al encontrarse y no poder esquivar una zanja con arena sin compactar que carecía de señalización de obras o peligro. A raíz de la caída, según afirma, sufrió daños físicos que

exigieron una primera asistencia por parte del SAMUR, con posterior traslado a las Urgencias del Hospital Universitario La Paz de Madrid, donde quedó ingresado con el diagnóstico principal de politraumatismo por accidente con fractura supracondílea de codo conminuta.

La reclamación no cuantifica la indemnización pretendida. Se adjunta a la misma diversa documentación, así:

-Informe clínico de Urgencias del Hospital Universitario La Paz, fechado el día de la caída, en el que se recoge como diagnóstico principal *“politraumatismo. Fractura supracondílea de codo conminuta. Hemorragia aguda suprarrenal derecha y retroperitoneal sin signos de sangrado activo”*, y como otros diagnósticos la presencia de fracturas costales 7-8, 9-10, 11-12 y fractura de D-12 sin pérdida de altura.

-Informe por accidente de tráfico elaborado por la Policía Municipal de Madrid, que al referirse a la *“descripción”* consigna *“el ciclista va circulando por la calle Plátano cuando se encuentra un socavón lleno de arena la cual le hace perder el equilibrio y caer al suelo”*.

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

Por correo electrónico de 19 de febrero de 2024, el Ayuntamiento de Madrid puso en conocimiento de su aseguradora la interposición de la reclamación que nos ocupa, acusando recibo de su comunicación por igual vía y en igual fecha.

El 22 de marzo de 2024 se notifica al abogado actuante requerimiento municipal para que, en el plazo de diez días, complete la reclamación; así, en el supuesto de daños personales, para que aporte informe de alta médica, informes de alta de rehabilitación, indicación

acerca de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas, justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público, en caso de intervención de otros Servicios no municipales aporte justificante en el que figuren fecha, hora y emplazamiento en que tuvo lugar la intervención, así como cualquier otro medio de prueba del que pretenda valerse.

El 8 de abril de 2024 se atiende al requerimiento formulado, registrándose escrito al que se adjunta parte médico de baja por incapacidad temporal de 21 de enero de 2023, parte médico de alta por incapacidad temporal de 19 de enero de 2024, diversa documentación médica, informe médico de valoración del daño corporal de 2 de abril de 2024 y escrito firmado por el reclamante declarando no haber sido indemnizado ni ir a serlo por compañía, o mutualidad alguna, a raíz de la caída objeto de reclamación.

Con fecha 3 de septiembre de 2024, el reclamante aporta al expediente una copia de la resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social en la que se indica que con fecha 18 de julio de 2024, se ha resuelto aprobar la prestación de lesiones permanentes no incapacitantes.

Fechado el 6 de mayo de 2025 figura informe de SAMUR-Protección Civil, en el que se indica que *“en relación con el expediente de referencia, les comunico que, una vez revisados los archivos de esta Subdirección General, consta que se atendió el día ..... a las 22:41 horas a quien se identificó como (...), quien refirió haber sufrido un Accidente de bicicleta en la calle Plátano 11”*.

El 19 de junio de 2025 se emite informe por la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas, señalando al respecto de la

reclamación interpuesta «1.- La competencia en la conservación del pavimento corresponde a esta Dirección General.

2.- La conservación del pavimento que motiva la reclamación está incluida dentro del contrato denominado CONTRATO DE SERVICIOS DE CONSERVACIÓN DEL PAVIMENTO DE LAS VÍAS PÚBLICAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, Lote 1. La incidencia se encuadra dentro de las labores propias de la Prestación CP1 y/o CP2 y está clasificada como tipo B.

3.- Tras consultar las aplicaciones informáticas municipales, se ha detectado la incidencia con n.º de aviso ..... y fecha de recepción del ..... (posterior a la fecha que motiva la reclamación que es el .....) que coincide con los desperfectos en el pavimento de la calzada que motiva la reclamación.

4.- La incidencia se clasifica como tipo B. Hundimiento y grietas en la capa de rodadura del pavimento de calzada de la calle Plátano 9.

5.- Al ser una incidencia clasificada como tipo B se requiere de una programación previa por parte del ayuntamiento según el artículo 5.3.3.3 “Resolución de incidencias tipo B” del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.

6.- No existen señales verticales de limitación de velocidad, pero, al tratarse de una vía local colectora, la velocidad de un vehículo debe ser menor o igual que la velocidad de referencia de la vía, esto es, menor o igual a 30 km/h. Este departamento no puede determinar la velocidad a la que circulaba el vehículo.

7.- A la vista de la información disponible no es posible determinar la imputabilidad de la Administración.

8.- Podría considerarse imputable a la empresa adjudicataria por incumplimiento del artículo 6.1 “Prestación CP1: atención y resolución emergencias e incidencias tipo A si se demostrara la relación causa-efecto y el resto de los requisitos”.

Señala igualmente los datos de identificación de la mercantil adjudicataria del contrato de referencia, a la que, según se indica, se ha solicitado informe sobre el desperfecto presuntamente causante del daño, no habiendo recibido respuesta en el momento de la emisión del informe.

El 28 de octubre de 2025 se notifica al reclamante el oportuno trámite de audiencia, trámite que se notifica el día 29 de igual mes a la aseguradora municipal.

El citado 28 de octubre de 2025, el abogado actuante registra escrito interesando que se le notifique por medios electrónicos la documentación que es de observar. Se adjunta una copia de la escritura pública de poder para pleitos otorgada por el reclamante en favor del citado abogado.

Por escrito fechado el 29 de octubre de 2025, la aseguradora municipal formula alegaciones, señalando escuetamente que “*tras estudio de la documentación aportada, consideramos la no responsabilidad del ayuntamiento ya que el desperfecto era de escasa entidad*”. Solicita igualmente el emplazamiento de la contratista municipal.

Trasladada la documentación requerida, por el reclamante se registran alegaciones el 8 de enero de 2026, en las que viene a reiterarse en los términos de su reclamación inicial, entendiéndose que concurren todos los requisitos exigidos para apreciar la responsabilidad municipal.

Por escrito de 23 de febrero de 2026, la aseguradora municipal ofrece su valoración del daño padecido, señalando al respecto que *“en relación con el expediente de referencia y sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, les informamos que de acuerdo 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 fecha de ocurrencia (2023) la valoración asciende, salvo error u omisión, a un importe de 39.062,27 €”*.

A la vista de la nueva documentación incorporada al expediente se concede nuevo trámite de audiencia, que se notifica el 4 de marzo de 2026 al reclamante, a la contratista de referencia y a la aseguradora municipal.

Por escrito de 5 de marzo de 2026, la aseguradora municipal insiste en las alegaciones previamente formuladas.

Con fecha 6 de marzo de 2026, se registran alegaciones por el reclamante en las que manifiesta, sin renuncia previa alguna de acciones, su conformidad con la valoración del daño ofrecida por la aseguradora municipal.

El 17 de marzo de 2026 se registran alegaciones por la contratista municipal, sosteniendo en definitiva la ausencia de responsabilidad por los hechos objeto de reclamación.

Fecha el 25 de marzo de 2026, figura la oportuna propuesta de resolución en la que se interesa desestimar la reclamación que nos ocupa.

Consta en el expediente que, frente a la desestimación presunta de la reclamación de referencia, se ha interpuesto por el reclamante

recurso contencioso administrativo, que se está tramitando como Procedimiento Abreviado 126/2025, ante la Sección de lo Contencioso Administrativo del Tribunal de Instancia de Madrid, Plaza n.º 30.

**TERCERO.-** El día 22 de abril 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 259/26, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, 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.

El escrito solicitando el dictamen 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, de 28 de diciembre al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada, cursada a través de la solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (en adelante, ROFCJA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 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 ser el directamente perjudicado por la caída sufrida, habiendo padecido las lesiones antes reseñadas.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra el Ayuntamiento de Madrid, invocando su competencia 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).

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, la caída ocurrió el día 20 de enero de 2023, habiendo permanecido el reclamante en situación de baja por incapacidad temporal hasta el 19 de enero de 2024, por lo que interpuesta la reclamación el 12 de febrero de 2024, cabe concluir que está presentada dentro del plazo legal.

En cuanto al procedimiento seguido, es de considerar que se ha incorporado al expediente la documentación aportada por la

reclamante, se ha recabado, conforme al artículo 81.1 de la LPAC, el informe de los servicios municipales competentes, habiéndose concedido, en cumplimiento del artículo 82 de la LPAC, trámite de audiencia a los interesados, esto es al reclamante, la aseguradora municipal y a la contratista municipal, con el resultado que es de observar, habiéndose elaborado seguidamente la oportuna propuesta de resolución conforme al artículo 81.2 de dicho texto legal.

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, a lo que sólo debe objetarse el excesivo plazo de tramitación del procedimiento, que excede del plazo de seis meses establecido en la ley. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido (artículos 24.1 y 24.3 b) de la LPAC), ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

**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.

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 físico puede tenerse por acreditada, constando en el expediente que el reclamante sufrió diversas fracturas a raíz de la caída, entre otras, de codo y costales.

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 este caso, el reclamante aduce que la caída se produjo por un socavón lleno de tierra, que se encontraba sin señalizar en la calle por la que iba en bicicleta. Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica, así como fotografías del supuesto lugar de los hechos.

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 la caída, 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”*.

De igual modo, la reclamante ha aportado diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos. Ahora bien, 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 línea con lo que se señaló por esta Comisión Jurídica Asesora en nuestro Dictamen 428/25, de 3 de septiembre, cabe entender insuficiente para acreditar la mecánica de la caída el informe por accidente de tráfico elaborado por la Policía Municipal, porque no consta que los agentes que atendieron al reclamante presenciaron el accidente. Dicho informe serviría para justificar la existencia de un socavón con tierra en la calzada, pero no acreditaría que el siniestro aconteciera como consecuencia del mismo.

Respecto a la prueba testifical, esta Comisión ha dictaminado reiteradamente la importancia de dicha prueba en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas, al ser en muchas ocasiones el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica de la caída.

En el expediente que nos ocupa, no se ha identificado por el reclamante, testigo alguno cuyo testimonio permitiera acreditar la

realidad de la causa de la caída que fundamenta la reclamación interpuesta.

Conforme a lo expuesto, 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 línea con lo sostenido, no sería ocioso mencionar la Sentencia de igual Sala y Sección, de 19 de febrero de 2026, cuando señala que *“desde esta premisa, debe afirmarse que la sentencia apelada realiza una valoración probatoria individualizada, completa, minuciosa, detallada y prudente, y debemos decirlo, ejemplar, explicando por qué los elementos invocados por la apelante, considerados conjunta y no fragmentariamente, no permiten tener por acreditado el presupuesto decisivo de imputación, esto es, el nexo causal. Y esa conclusión no se apoya en un formalismo, sino en una constatación razonada: el material obrante acredita la existencia de irregularidades en el pavimento, pero no acredita que dichas irregularidades fueran, en el caso concreto, la causa eficiente y determinante de la caída. Esto es precisamente lo que la jurisprudencia viene exigiendo en supuestos de caídas en la vía pública, descartando imputaciones construidas sobre conjeturas o sobre meras probabilidades, y reclamando prueba suficiente de la forma en que acontecieron los hechos”.*

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

## **CONCLUSIÓN**

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

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 20 de mayo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 285/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid