

Dictamen n.º: **300/26**
Consulta: **Alcaldesa de Alcobendas**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.05.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 27 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 los hermanos Dña., Dña. y D. (en adelante, “*los reclamantes*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la caída sufrida por su madre, Dña., en el paseo de Valdelasfuentes, de Alcobendas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 5 de enero de 2024, las personas indicadas en el encabezamiento formulan una reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios, que consideran que se les han ocasionado a consecuencia de la caída sufrida por su madre, el 29 de enero de 2023, en el paseo de Valdelasfuentes, de Alcobendas, y que atribuyen a un desperfecto en la acera.

En concreto refieren que la madre de los reclamantes caminaba por el citado paseo con su hija, cuando tropezó con un desnivel

existente entre las juntas de la acera y el carril bici. Precisan que en el lugar se personó la Policía Local, cuyo informe adjuntan.

Añaden que, como consecuencia de esa caída, la accidentada fue trasladada a un centro sanitario, donde permaneció ingresada y fue intervenida de una fractura de cadera derecha, de cuyas complicaciones falleció el día 13 de febrero de 2023.

Concluyen solicitando ser indemnizados por las lesiones y el fallecimiento de su madre en la cuantía que determinaran en un momento posterior.

Al escrito acompañan, además del informe policial citado, testamento de la accidentada e informes médicos.

Requeridos para la subsanación de la reclamación, se aportan documentos de identidad de los reclamantes, otorgamiento de poder *apud acta* en favor de abogado, informe del SUMMA 112, y nuevos informes médicos, donde consta el fallecimiento de la madre de los ahora reclamantes. Asimismo, se precisa la indemnización que solicitan en la cantidad de 72.843.66 euros.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se procedió a 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).

Consta incorporado informe de la Concejalía de Gestión Medioambiental y Servicios, donde se recoge que se realizó una inspección al lugar referido en la reclamación, indicando que en el rasante de la acera con el carril bici hay un resalto de 2 cm. El informe se acompaña de fotografías.

Comunicada la reclamación a la compañía aseguradora, se presentó escrito diciendo que el accidente fue causado exclusivamente por la imprudencia de las viandantes.

Se ha incorporado informe posterior emitido por el técnico de Vías Públicas, fechado el 26 de febrero de 2026, en el que se indica: *“Según indica el informe de inspección el pequeño desnivel tiene una altura de 2 cm., lo cual excede lo admitido por la normativa de accesibilidad, siempre y cuando no exista un paso seguro de al menos 1.20 metros de anchura en el mismo itinerario peatonal, lo cual se da en este caso, habiendo a ambos lados un paso seguro de mayor anchura.*

El carril bici discurre por toda la acera con el bordillo de separación necesario y tiene algunas grietas que forman pequeños desniveles que son frecuentes pues los materiales de construcción están expuesto a procesos cíclicos de hielo, deshielo dilatación y contracción por efecto del cambio de las temperaturas”. El informe recoge también que no constan anteriores reclamaciones.

Otorgado trámite de audiencia a la aseguradora y a los reclamantes, estos presentaron alegaciones solicitando la resolución del procedimiento.

Finalmente, el 31 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 27 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 285/26 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 27 de mayo de 2026.

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, 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.

Los reclamantes ostentan legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial en tanto hijos y herederos de su madre cuyo fallecimiento atribuyen a las lesiones derivadas de la caída sufrida en un paseo del municipio de Alcobendas y que entienden estuvo motivado por deficiencias en el vial.

A este respecto, como indicábamos en nuestro Dictamen 660/25 de 26 de noviembre, acogiendo lo expuesto en las sentencias de 13 de octubre de 2023 (rec. 1068/2022) y 18 de marzo de 2024 (recurso 234/2022), o la más reciente de 25 de junio de 2025 (recurso 684/2023), los hijos no solo tienen derecho a reclamar por el daño moral, que se presume, por el fallecimiento de sus progenitores; también cabe reconocerles *ius hereditatis* el derecho a reclamar los daños sufridos por la persona perjudicada, y que esta no pudo reclamar en vida.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Alcobendas, en tanto 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 29 de enero de 2023, falleciendo la accidentada el posterior mes de febrero y lo que evidencia que la reclamación presentada el 5 de enero de 2024, lo fue 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 a la concejalía responsable de mantenimiento de las vías.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia a los reclamantes. 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 fractura de cadera y el posterior fallecimiento de la madre de los reclamantes como consecuencia de una tórpida evolución, lo que constituye un daño moral a los hijos susceptible de ser indemnizado.

Las pruebas aportadas por los reclamantes están constituidas por los informes médicos asistenciales y un informe policial.

Cabe recordar que estos informes médicos sirven para acreditar la existencia de las lesiones y, en este caso, el fallecimiento de la madre de los ahora reclamantes como consecuencia de complicaciones surgidas tras la intervención quirúrgica a la que tuvo que ser sometida, 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).

Respecto al informe de la Policía Local, como consta en el mismo, los agentes se personaron en el lugar tras suceder el accidente, y recogen lo manifestado por una de las reclamantes y por su madre. El informe recoge una foto tomada del lugar donde aquellas refieren haber tropezado.

Ciertamente, el informe policial no acredita cómo se produjo la caída ni las circunstancias concretas, en tanto los agentes intervinientes no la presenciaron. Por lo que respecta a la foto, en ella se observa el punto de unión de dos solados de una acera en la que se aprecian ligeros desperfectos, consistentes en unas baldosas con una pequeña elevación. Estas fotografías muestran el estado de conservación de la acera, apreciándose una muy ligera diferencia de elevación entre una zona y otra del suelo, pero es obvio que no prueban que la caída estuviera motivada por esa diferencia de rasante ni la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

Junto a los anteriores medios probatorios, no se ha propuesto la declaración de ningún testigo presencial ni los policías que acudieron al lugar recogen el testimonio de ninguna persona que viera lo sucedido, más allá de la versión dada por una de las reclamantes y su madre, por cuyas lesiones y fallecimiento se reclama.

Por tanto, del conjunto de la prueba obrante en el expediente, no se puede determinar cuál ha sido el elemento causante de los daños por los que se reclama y las circunstancias concretas en las que se produjeron las lesiones, al no existir una prueba directa sobre ello, por lo que queda improbadado que tuviera su causa eficiente y exclusiva en el pequeño desnivel que se aprecia en las fotos y que se refiere en los informes del departamento responsable, 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 esa misma sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

QUINTA.- En todo caso, aunque tuviéramos por acreditado que la caída fue resultado de un tropiezo causado por el desnivel existente entre el carril bici y 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 parecidos términos se vuelve a pronuncia el mismo Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su reciente Sentencia de 26 de

marzo de 2026 (recurso 700/2025), en la que vuelve a recordar: “No basta la mera producción de una caída en la vía pública para desplazar automáticamente el riesgo a la Administración, pues ello equivaldría a convertirla en aseguradora universal de cualquier infortunio acaecido en el espacio urbano. Así lo recuerda la jurisprudencia entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2022 y la Sentencia de esta Sala de 9 de octubre de 2025 (Rec 1140/2022) pues según la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, la Administración Pública respondería de forma directa e inexcusable de todo daño antijurídico siempre que sea causado por el funcionamiento de la actividad administrativa (artículo 139 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo) pero ello no significa que la responsabilidad patrimonial convierta a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos sociales. No puede garantizarse totalmente a los peatones que no sufrirán una caída en la calle y por tanto los viandantes, para evitar las caídas, han de observar también la diligencia debida (STS 17 de mayo de 2001 RCAs 7709/00) que será mayor o menor según las circunstancias personales de cada uno pues no es posible extender la cobertura del servicio público viario hasta garantizar la ausencia total de deficiencias que, aun siéndolo, difícilmente pueden ser consideradas como jurídicamente relevantes en la generación de un riesgo cuya producción constituya a la Administración en la obligación de resarcirlo por cuanto más que una ausencia de servicio o un servicio defectuoso tales deficiencias pueden encontrarse dentro de parámetros de razonabilidad que deben calificarse como riesgos socialmente admitidos propios de la vida colectiva y socialmente”.

En el presente caso sometido a dictamen, los defectos que presenta el pavimento son de muy escasa entidad, apreciándose una acera en buen estado de conservación, no observándose resaltes, baldosas oscilantes o cualquier otra deficiencia que suponga un peligro real para cualquier persona que camine con un mínimo de atención, más allá de

existir una diferencia de las rasante entre el paseo de los peatones y el carril bici, que presentan un solado claramente diferenciado, visible a distancia, según se aprecia en las fotos incluidas en el informe del servicio responsable.

El hecho que exista una ligera diferencia en la uniformidad del paseo, consistente en un pequeño resalte no superior a 2 cm, provocado, según se recoge en el informe técnico, por la dilatación de los materiales que causa los cambios de temperatura, no constituye una ausencia o grave deficiencia de servicio municipal de mantenimiento, estando el estado de la vía dentro de los estándares de conservación razonables y exigibles.

A este respecto, debe tenerse también en cuenta que, según se aprecia en las fotos obrantes en el expediente, la diferencia de solado era perfectamente visible al no existir ningún obstáculo y haberse producido los hechos a plena luz del día. Ciertamente, con un mínimo de atención en el deambular, el pequeño desperfecto apreciado, sobre el que no existía reclamación previa alguna, no puede constituir causa eficiente para accidentes, siendo el tropiezo que se refiere una circunstancia fortuita o resultado de un pequeño descuido. En este sentido, no puede obviarse que, si bien la madre de los reclamantes era una persona de avanzada edad, estaba acompañada por una de sus hijas.

Todo lo expuesto nos lleva a considerar que las desgraciadas consecuencias de un tropiezo casual no pueden ser imputables a una conducta omisiva del servicio público municipal.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no apreciarse daño antijurídico atribuible al servicio público municipal.

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 27 de mayo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 300/26

Sra. Alcaldesa de Alcobendas

Pza. Mayor, 1 – 28100 Alcobendas