

Dictamen n.º: **330/26**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **03.06.26**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 3 de junio de 2026, aprobado por unanimidad, sobre 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D. ....., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en la calle San Luis Gonzaga, esquina con calle Costanilla del Patriarca, de Madrid, que atribuye al mal estado del pavimento.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por un escrito presentado el día 25 de enero de 2024 en la Oficina de Atención a la Ciudadanía “Línea Madrid” de Moncloa-Aravaca, el interesado antes citado formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída que tuvo lugar el día 11 de abril de 2023, sobre las 18:33 horas, en la calle San Luis Gonzaga, con calle Costanilla del Patriarca, de Madrid, que, según indica, fue causada por el “*deterioro del pavimento de la acera*”.

En su escrito de reclamación, el interesado señala que *“no ha sido indemnizado (ni va a serlo) por compañía o mutualidad de seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia de los hechos objeto de esta reclamación”*, así como que *“no se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas”* respecto de estos hechos. No añade ninguna circunstancia más relativa a dicha caída, limitándose a señalar que fue atendido el día del accidente por el SAMUR Protección Civil, que le trasladó al Hospital Clínico San Carlos, donde le fue diagnosticado un *“esguince de tobillo izquierdo y Lisfranc izquierdo”*.

Acompaña a su reclamación el informe emitido por el SAMUR, informes médicos del Hospital Clínico San Carlos y fotografías del lugar del accidente.

Por todo ello, reclama una indemnización cuya cantidad no concreta.

**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).

Con fecha 1 de febrero de 2024, se comunicó la reclamación a la entidad aseguradora municipal, que procedió a dar de alta el correspondiente expediente. Posteriormente, el día 1 de abril de 2024, se solicitó de esta entidad el correspondiente informe de valoración del daño.

El 27 de febrero de 2024 se requirió informe a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas.

Con fecha 7 de marzo de 2024, el reclamante fue requerido para que aportara determinada documentación. En contestación a este

requerimiento, en escrito de 19 de marzo de 2024, indica que la caída tuvo lugar cuando *“bajaba las escaleras situadas en la calle San Luis Gonzaga, s/n, cuando, llegando al final de las escaleras, introduje el pie en un agujero que se encontraba abierto por la falta de una baldosa de la acera”*. Añade que el día 29 de febrero de 2024 fue intervenido quirúrgicamente en el Hospital Clínico San Carlos como consecuencia de los daños sufridos en la caída, y que todavía no puede realizar una estimación de la cuantía que reclama, pues sigue en *“proceso de recuperación y pendiente de la futura rehabilitación”*.

El informe solicitado a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas fue emitido el 8 de abril de 2024 señalando que; (i) la conservación del pavimento que motiva la reclamación está incluida dentro del contrato de servicios de conservación del pavimento de las vías públicas del Ayuntamiento de Madrid, Lote 4; (ii) los servicios técnicos de este Departamento no conocían el desperfecto con anterioridad a los hechos que se denuncian. Entró en el Departamento con número de aviso 8131808 el 1 de marzo de 2024 para su resolución; (iii) falta una baldosa en la acera; (iv) para reparar este tipo de incidencias no se requiere del visado de los técnicos municipales y; (v) podría considerarse imputable a la empresa adjudicataria por incumplimiento del artículo 6.1, en la inspección para el control precoz de las incidencias en pavimentos, si se demostrara la relación causa-efecto y el resto de los requisitos.

Con fecha 1 de abril de 2025, el reclamante aporta nueva documentación al expediente, en concreto nuevos informes médicos y cuantifica la indemnización reclamada en un total de 36.365,6 euros, según el siguiente desglose:

*“-19.988,19 euros por los días de baja, siendo los días graves de estancia hospitalaria a razón de 89,27 euros/día y los de carácter moderado a razón de 61,89 euros/día.*

*-Secuelas funcionales: limitación de la flexo-extensión: 7 puntos= 7.507,98 euros.*

*-Secuelas estéticas: cicatrices en ambos tobillos: 4.067,87 euros.*

*-Perjuicio moral por pérdida de calidad de vida ocasionada por las secuelas: 1.785,36 euros.*

*-Intervenciones quirúrgicas: 3.016,20 euros”.*

El 15 de abril de 2025 la entidad aseguradora municipal informa que *“sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, les informamos que de acuerdo con 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 a un importe de 6.370,15€ conforme al siguiente desglose:*

*Días perjuicio moderado: 73 días\* 61,89€= 4.517,97€*

*Secuelas funcionales 2 puntos= 1.852,18 €”.*

Incorporado todo lo señalado al expediente, de conformidad con el artículo 82 de la LPAC, se confirió trámite de audiencia al reclamante, a la entidad aseguradora municipal (que no presentó alegaciones) y a la mercantil adjudicataria del contrato de servicios de conservación de los pavimentos de las vías públicas del Ayuntamiento de Madrid en la ubicación referida por el interesado como supuesto lugar de la caída.

La entidad adjudicataria del contrato presentó sus alegaciones el 23 de julio de 2025, señalando a estos efectos, que *“no consta probado que el daño cuyo resarcimiento se solicita, sea resultado de nuestra actuación; prueba, la de esta relación de causalidad, cuya carga corresponde a la parte reclamante”*, añadiendo que *“no procede involucrar a la empresa adjudicataria en el momento de los hechos, ya que su*

*intervención está condicionada a la solicitud previa del Ayuntamiento a través del canal de comunicación de incidencias. Habiendo revisado los antecedentes que obran en sus archivos, no consta ninguna incidencia comunicada por el sistema a la contratista en la zona indicada en fechas anteriores al incidente, lo que impide que pudieran conocer y, en su consecuencia, subsanar el problema supuestamente existente, al no haber sido previamente detectado por el Ayuntamiento”.*

El reclamante presentó sus alegaciones con fecha 29 de julio de 2025, fijando el importe de la cantidad solicitada en concepto de indemnización en 32.917,94 euros, acompañando como documentación adicional fotografías de las lesiones sufridas.

Sin más trámites, con fecha 7 de abril de 2026, se dictó propuesta de resolución por la que se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

En este estado del procedimiento, se acuerda solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

**TERCERO.-** El día 27 de abril de 2026, 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 el número 282/26, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Ángel Chamorro Pérez quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 3 de junio de 2026.

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 superior a 15.000 euros y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el 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 (en adelante, 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 según establece 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, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid, en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias *ex* artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la 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, resulta de la documentación examinada que la caída se produjo el día 11 de abril de 2023, siendo la fecha de la presentación de la reclamación el 25 de enero de 2024, por lo que podemos concluir que la reclamación ha sido presentada en plazo, con independencia de la fecha en la que se hayan determinado el alcance de las secuelas.

En cuanto al procedimiento seguido, observamos que se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC al departamento responsable de la conservación de Vías Públicas en el Ayuntamiento de Madrid, además de admitir el resto de la prueba documental interesada.

Después de la incorporación al procedimiento de todo ello, de conformidad con el artículo 82 de la LPAC, se ha dado audiencia al reclamante, a la aseguradora municipal y a la mercantil adjudicataria del contrato de servicios de conservación de los pavimentos de las vías públicas del Ayuntamiento de Madrid.

Finalmente, 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.

**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 en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes.

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 este caso, el daño acreditado en el expediente es el que resulta de los informes médicos del día de la caída aportados por el reclamante, de los que resulta que la misma le ocasionó un *“esguince de tobillo izquierdo y Lisfranc izquierdo”*.

Probada la realidad del daño en estos términos, en el presente caso el reclamante invoca como causa del accidente el deterioro del pavimento de la acera, de manera que introdujo el pie en un agujero que se encontraba abierto por la falta de una baldosa.

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 al reclamante probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar que la existencia 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.

A estos efectos, el reclamante aporta para acreditar la causa, que según hemos señalado, provoca su caída, el informe del SAMUR que le atendió, informes médicos del Hospital Clínico San Carlos al que fue trasladado y fotografías del lugar donde supuestamente tuvo lugar dicha caída.

En el curso del procedimiento se ha recabado informes de la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas y de la entidad aseguradora municipal.

En relación con 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 el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021), considera los informes médicos *“medios probatorios inidóneos para la acreditación de*

*la forma concreta de causación de las lesiones a que los mismos se refieren”.*

Tampoco en este caso sirve a efectos probatorios el informe del SAMUR ya que como declara la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de junio de 2020 (recurso n.º 34/2019) sólo acredita el día, el lugar y la asistencia médica que en ese momento se realiza a la reclamante, pero no la mecánica de la caída.

Asimismo, tampoco las fotografías aportadas del supuesto lugar de los hechos sirven para acreditar el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías no prueban que el accidente estuviera motivado por la existencia de desperfectos u obstáculos en la calzada ni la mecánica del accidente (*v. gr.* dictámenes 116/18, de 8 de marzo; 221/18, de 17 de mayo; 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio, entre otros muchos). En este sentido, la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 señala en relación con las fotografías aportadas al procedimiento que *“lo más trascendente no es acreditar las condiciones de la vía pública, sino que, una vez establecido tal hecho, ha de probarse cumplidamente dónde y cómo se produjo la caída siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de esta”*.

Además, algunas de las fotografías están tomada desde muy cerca del desperfecto, lo que impide que puedan valorarse correctamente porque, como señala la Sentencia de 7 de octubre de 2019 (recurso de apelación 704/2018) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que cita la de este mismo tribunal de 6 de octubre de 2017 (recurso de apelación 32/2017): *“éstas han sido realizadas desde un punto de vista muy bajo, de tal modo que el desperfecto parece mayor. Efectivamente, para poder valorar sin problemas el estado del suelo, se necesitan*

*fotografías que permitan ver la acera desde la altura de la vista de una persona que va caminando”.*

Pues bien, todo lo señalado hasta el momento, unido al hecho de que el reclamante, en ningún momento de la tramitación del expediente, ha solicitado la práctica de prueba testifical alguna (con el especial valor probatorio de ésta en el caso de las caídas (por todos, nuestro Dictamen 102/21, de 23 de febrero), nos permite concluir que 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 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 la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 -recurso 595/2016-, *“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 preceptiva relación de causalidad entre el daño reclamado y el servicio público.

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 3 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 330/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid