

Dictamen n.º: **530/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **09.09.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 9 de septiembre 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. y Dña., actuando en representación de su hijo menor de edad,, por los daños y perjuicios sufridos por este a consecuencia de una caída en el aparcamiento para residentes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 10 de marzo de 2025, se registra escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Madrid, firmado por un abogado, por los daños y perjuicios padecidos por el hijo de los reclamantes como consecuencia de una caída sufrida en la ubicación reseñada.

La reclamación señala que el día 13 de marzo de 2024 el citado menor, de 6 años de edad, se encontraba junto con su padre y otros familiares en el área infantil, sita en la calle de, n.º, cuando, aproximadamente a las 18:00 horas, accedieron a la zona

peatonal a través del acceso habilitado para ello, que desemboca en la Calle, n.º, donde el menor se subió a un pequeño muro sin proteger, cayendo seguidamente a la zona de escaleras de acceso al aparcamiento y sufriendo una fractura incompleta en la rama mandibular izquierda del maxilar inferior.

Se interesa una indemnización por importe de 102.738,83 euros, con el desglose que es de observar.

Se adjunta a la reclamación diversa documentación, así: sendos certificados de inscripción de apoderamientos *apud acta* otorgados por cada progenitor en favor del abogado actuante; fotografías de la ubicación de la caída y de las lesiones padecidas por el menor; informe médico de alta, de un centro médico privado, dando cuenta de un ingreso el día de la caída, con un diagnóstico de fractura de mandíbula que precisó de intervención quirúrgica, y un informe pericial de valoración del daño corporal.

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

Por correo electrónico de 21 de marzo de 2025, el Ayuntamiento de Madrid comunica a su aseguradora la interposición de la reclamación que nos ocupa, acusando ésta recibo de tal comunicación con igual fecha y por igual vía.

Con fecha 1 de abril de 2025, se notifica al abogado actuante un requerimiento municipal para que, en el plazo de quince días, acredite la representación alegada del menor, aporte eventuales informes de alta médica y de rehabilitación y, toda vez que menciona la existencia de personas que podrían haber presenciado los hechos reclamados, aporte declaración de las mismas, en la que manifiesten, bajo juramento o promesa, lo que tengan por conveniente en relación con los hechos reclamados, identificando a la persona con los datos de

filiación necesarios a efectos de una eventual citación para la comparecencia personal del testigo, de considerarse necesario para precisar el contenido de su declaración.

Por escrito de 9 de abril de 2025, se da contestación al requerimiento remitido por la instrucción municipal, adjuntándose diversa documentación, de entre la que cabe destacar la siguiente: copia del libro de familia del que resulta el vínculo de parentesco alegado en la reclamación; diversas fotografías en las que se observa la instalación de una valla en el elemento desde el que cayó el menor; declaración suscrita por los reclamantes el 4 de abril de 2025, como tutores de su hijo común, manifestando que no han sido indemnizados por ninguna Compañía Aseguradora ni Mutualidad de Seguros, ni entidades asimiladas, por los hechos objeto de reclamación, y documentación médica variada.

Fechado el 23 de abril de 2025, figura informe de SAMUR-Protección Civil en el que se indica que, una vez revisados sus archivos, no se ha encontrado ninguna intervención a nombre del menor en la dirección y fecha facilitados en la petición.

Por la Subdirección General de Planificación y Construcción de Aparcamientos se emite informe, fechado el 3 de junio de 2025, en el que, en relación a la reclamación interpuesta, se indica que *“los muretes de los accesos peatonales del aparcamiento no eran ni son lugares habilitados para el tránsito o para permanecer de pie o sentados. Como se puede observar de una fotografía de fecha anterior al incidente, para acceder a la parte superior del acceso peatonal sur, hay que subir un murete.*

Una vez se tuvo constancia del incidente que ahora se reclama patrimonialmente, la Dirección General de Planificación e Infraestructuras de Movilidad, después de comprobar que no existe en

los archivos ninguna reclamación o solicitud previa de colocación de barandillas, procedió a la colocación de una barandilla de seguridad en ambos accesos peatonales, para evitar incidentes parecidos. Para ello, fue necesaria la tramitación de un contrato basado, el cual fue ejecutado con fecha noviembre de 2024, con objeto de aumentar la seguridad de los viandantes del aparcamiento en superficie donde se encuentra el murete”.

Por escrito de 1 de octubre de 2025, la aseguradora municipal remite su valoración del daño, señalando que, “*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 (2024) la valoración asciende a un importe de 68.479,78 €*”.

El 16 de octubre de 2025 se notifica a la aseguradora municipal el trámite de audiencia, formulando esta alegaciones por escrito del día 20 de igual mes, en las que viene a señalar que “*consideramos la no responsabilidad del Ayuntamiento ya que según se desprende en el informe técnico facilitado por el Departamento de Movilidad los muretes de los accesos peatonales del aparcamiento no eran ni son lugares habilitados para el tránsito o para permanecer de pie o sentados, por lo que apunta a que el menor en un descuido de los adultos que le acompañaban se subió y luego cayó en una zona no habilitada para la circulación de peatones*”.

Con fecha 16 de octubre de 2025, se pone a disposición del abogado actuante la notificación del trámite de audiencia, figurando rechazada por caducidad el día 27 de igual mes.

El 23 de marzo de 2026 se notifica igual trámite a la contratista municipal y a la comunidad de cesionarios del aparcamiento de residentes de referencia.

Por la contratista municipal se formulan alegaciones el 25 de marzo de 2026. Señala que fue adjudicataria de la concesión para la construcción y posterior explotación del aparcamiento subterráneo para vehículos de residentes denominado, ejecutando la obra conforme a las directrices y especificaciones del proyecto adjudicado.

Refiere que “una vez finalizada la construcción, esta parte procedió a la cesión de las plazas de aparcamiento a los residentes de la zona, en los términos previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas que rige la concesión, constituyéndose en consecuencia la Comunidad de Usuarios de, a la que corresponde la gestión y el mantenimiento ordinario de las instalaciones.

En consecuencia, no cabe imputar responsabilidad alguna a esta mercantil por los daños reclamados”. De igual modo señala que “si atendemos al lugar en el que se produjeron los hechos, tal y como se aprecia en las imágenes adjuntas, la zona infantil se encuentra correctamente delimitada y situada a una distancia apreciable del punto de la caída. En consecuencia, ni el acceso peatonal al aparcamiento, ni el murete sobre el que se subió el menor constituyen áreas de acceso o uso destinadas a los niños”.

El 15 de abril de 2026 se formulan alegaciones por la comunidad de cesionarios antes mencionada, en las que indica que “es responsable del mantenimiento del aparcamiento de residentes y sus instalaciones, como así viene haciendo desde su puesta en funcionamiento pero siempre, respetando la construcción original del mismo y conforme al proyecto de obra del ayuntamiento. Por dicho motivo, no puede, por su propia voluntad, y aun en el caso de que lo considerase necesario, instalar sobre dicho aparcamiento, ninguna valla protectora, por si los niños que juegan en el parque público que hay sobre el aparcamiento, se suben donde no deben, y se caen y lesionan, como ha sido el caso del menor”.

Con fecha 17 de abril de 2026, se vuelven a presentar alegaciones por dicha comunidad. Sostiene en las mismas que *“el punto cardinal del presente expediente reside en la pretendida imputación causal a un elemento constructivo —el murete situado en la parte superior de los accesos peatonales del aparcamiento— que, conforme resulta acreditado de manera concluyente, no constituye ni ha constituido nunca un espacio destinado al tránsito, permanencia o uso peatonal. (...)*

Aplicada esta doctrina al caso que nos ocupa, resulta evidente que el eventual daño no reviste carácter antijurídico: el murete no estaba destinado al tránsito; su acceso requería una acción voluntaria ajena al uso normal de la instalación; y su mera existencia no genera un riesgo indemnizable cuando se utiliza de forma contraria a su función”.

Figura finalmente la oportuna propuesta de resolución, fechada el 13 de julio de 2026, en la que se propone desestimar la reclamación interpuesta.

TERCERO.- El día 24 de julio 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 499/26, 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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, (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).

La 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), corresponde al menor en cuanto sufrió el accidente objeto de reclamación, actuando representado por sus progenitores al amparo de lo dispuesto en el artículo 162 del Código Civil, habiendo quedado acreditado el parentesco con la aportación del libro de familia.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra el Ayuntamiento de Madrid, competente en materia de infraestructuras viarias y otros

equipamientos de su titularidad, ex artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título que justifica sobradamente 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 objeto de reclamación tuvo lugar el 13 de marzo de 2024, y, conforme ha quedado reflejado, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló el día 10 de marzo de 2025, por lo que, atendiendo a las fechas señaladas, ha de entenderse que la reclamación se ha formulado dentro del plazo legal.

En cuanto al procedimiento, se observa que se ha recabado el informe de los servicios técnicos municipales, según exige el artículo 81.1 de la LPAC, se ha incorporado la documentación aportada por la reclamante, y una vez instruido el procedimiento, se ha evacuado, el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la LPAC respecto de 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. 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, consta que el reclamante sufrió, a consecuencia de la caída, una fractura de mandíbula.

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 la reclamación, a efectos de acreditar la relación de causalidad, se 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”*. Lo expuesto sería igualmente aplicable al informe por asistencia sanitaria de SAMUR-Protección Civil, constando en el expediente que se personan con posterioridad a la caída.

De igual modo, se han 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”*.

Por otro lado, no consta la intervención de la Policía Municipal con ocasión de la caída reclamada, ni tampoco figura la intervención de SAMUR-Protección Civil.

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 del accidente.

En el expediente que nos ocupa, pese a que se indica que el menor se encontraba con su progenitor y sus abuelos en el momento de la caída, no se ha identificado en la reclamación a testigo alguno cuyo testimonio pudiera acreditar que los hechos objeto de reclamación sucedieron en los términos expuestos en su reclamación.

Así las cosas, ante la ausencia de intervención de SAMUR, de la Policía Municipal y la inexistencia de testigos, 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.

En este sentido 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 cualquier caso, aunque admitiéramos a efectos dialécticos que la caída del reclamante sobrevino en la forma relatada, cabría excluir la antijuridicidad del daño.

Como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración por los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los viandantes, de acuerdo con la conciencia social. A estos efectos, la Sentencia de 30 de septiembre de 2009, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, señala que *“el riesgo determinante de dicha responsabilidad ha de reunir el carácter de antijurídico, no siendo, por tanto, suficiente ese carácter objetivo de la responsabilidad regulada en la Ley 30/1992 , pues apreciar otra cosa convertiría a la Administración en una aseguradora universal de todo riesgo derivado de la utilización de un servicio público, convirtiéndose el régimen de responsabilidad administrativa en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, siendo necesario que el riesgo inherente a la utilización del servicio rebase los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”*.

En igual línea se pronuncia la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, de 30 de mayo de 2024, al indicar que *“Para que sea antijurídico el daño ocasionado a uno o varios particulares por el funcionamiento del servicio basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”*.

Lo expuesto nos lleva a considerar lo señalado en el informe de la Subdirección General de Planificación y Construcción de Aparcamientos, al indicar que los muretes de los accesos peatonales del aparcamiento no son lugares habilitados para el tránsito o para permanecer de pie o sentados, siendo así que, para acceder a la parte superior del acceso peatonal sur, hay que subir un murete que, según se aprecia en las diversas fotografías obrantes en el expediente, presenta una altura en principio relevante para su superación por un menor de seis años de edad.

Así las cosas, cabe entender que no puede concluirse que se haya producido una vulneración del apuntando estándar de seguridad, estando en el caso que nos ocupa ante un elemento sito en el viario público no destinado al acceso por persona alguna, colocándose el propio interesado en una situación de riesgo al acceder indebidamente al mismo, sin que, por tanto, pueda estimarse responsabilidad municipal alguna en la caída acaecida.

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, así como por no concurrir la antijuridicidad del daño.

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 9 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 530/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid