

Dictamen nº: **319/25**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **19.06.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de junio de 2025, 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 sufridos como consecuencia de una caída en la calle Fernando el Católico, número 8, de Madrid, que atribuye a la existencia de un cable en la acera.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 18 de diciembre de 2023, la persona citada en el encabezamiento presentó un escrito en el registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en el que solicitaba el inicio de un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos, tras una caída acaecida el día 6 de septiembre de 2022, hacia las 11 de la mañana, cuando, como refiere *“salía de la peluquería sita en C/ Fernando El Católico, nº 8 de Madrid, me caí al tropezar con un cable prácticamente invisible - solo vi que estaba cuando me caí; es un cable*

*que habían instalado los operarios que hacían obras de reparación en la acera para la colocación del adoquinado. El cable no se distinguía del suelo y no había aviso alguno sobre su instalación. ...*”. La reclamante señala que de la peluquería no había más forma de salir que por la acera en obras.

Indica que fue asistida por el SAMUR, que la trasladó al Hospital Clínico San Carlos y que también intervino la Policía Municipal, cuyo parte de intervención acompaña, confirmándose en el mismo que las obras las estaba llevando a cabo el Ayuntamiento de Madrid, con mención del número de expediente y del código de la licencia.

A continuación, la reclamante relata su evolución clínica y, con base en un informe médico pericial que afirma aportar, solicita una indemnización por importe de 16.771,74 €, con el siguiente desglose:

- 45 días de perjuicio personal particular moderado, a razón de 61,89 €/día: 2.785,05 €.

- 116 días de perjuicio personal básico, a razón de 35,71 €/ día: 4.142,36€.

- Intervención quirúrgica Grupo IV: 925 €.

Total, indemnización por lesiones temporales: 7.852,41 €.

Total, indemnización por secuelas funcionales: 6.053,64 €.

Total, indemnización secuelas estéticas: 2.433,53 €.

- Otros gastos: 432,16 €.

Con la reclamación se adjunta diversa documentación médica, el informe médico pericial referido, el informe de la Policía Municipal de Madrid, varias fotografías del supuesto lugar del accidente y tickets acreditativos de diversos gastos realizados.

De la documentación médica aportada resulta que la reclamante, nacida en 1949, fue atendida en Urgencias del Hospital Clínico San Carlos el 6 de septiembre de 2022 por traumatismo tras caída casual.

Tras la exploración física y las oportunas pruebas radiológicas, el diagnóstico fue de fractura de extremidad distal del radio derecho desplazada y con afectación intraarticular. Fue intervenida quirúrgicamente el 14 de septiembre de 2022, realizándose reducción abierta, aporte de aloinjerto de esponjosa y osteosíntesis con placa, recibiendo el alta en rehabilitación el 14 de febrero de 2023.

**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).

Mediante oficio de 7 de febrero de 2024, de la jefa del Departamento de Reclamaciones II, se requiere a la reclamante para que aporte: informe de alta médica, informes de alta de rehabilitación, así como los informes médicos de 10 de octubre de 2022 y 12 de enero de 2023, mencionados en el informe médico pericial aportado. De igual modo, debe aportar: declaración suscrita en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizada (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas;

cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse e indicación acerca de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

A través de sendos oficios de 7 de febrero de 2024, se solicita informe a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas y la Subdirección General del SAMUR-Protección Civil. Esta última, por medio de escrito del jefe del Departamento de Recursos de 8 de febrero de 2024, confirma que la reclamante fue atendida el día 6 de septiembre de 2022, a las 11:33 horas, tras sufrir una caída en la calle Fernando el Católico, 8.

Con fecha 12 de marzo de 2024, la reclamante cumplimenta el requerimiento y aporta la documentación requerida.

El 24 de septiembre de 2024, el jefe del Departamento de Vías Públicas emite informe, refiriendo que, en la fecha indicada por la reclamante, se estaban ejecutando obras de renovación de aceras en el lugar de referencia. El informe señala que las obras estaban promovidas por el Ayuntamiento de Madrid y estaban siendo ejecutadas por la UTE PAVIMENTOS LOTE 1 (PACSA SERVICIOS URBANOS Y DEL MEDIO NATURAL, S.L. y ASFALTOS Y PAVIMENTOS, S.A.), dentro del contrato denominado “*Contrato de servicios de conservación de los pavimentos de las vías públicas del Ayuntamiento de Madrid, Lote 1*”.

También se indica que se desconoce el estado de la señalización en el momento en que se produjo el accidente y que es posible que hubiera un cable o tubería de agua o aire comprimido de la obra discurriendo por delante del acceso al local mencionado por el reclamante y que hubiera ocasionado el tropiezo. El informante afirma desconocer cualquier circunstancia sobre la actuación del perjudicado o de un tercero, debiendo señalarse que, en un momento dado, la obra de renovación de acera debe afectar a la

zona de acceso al local, lo que indudablemente dificulta el acceso al mismo, siendo imposible eliminar todos los obstáculos los cuales son perfectamente visibles y evitables, siempre que preste la necesaria atención al circular por una zona en obras, dicho sea todo ello sin obviar la obligatoriedad de señalizar esta, de acuerdo con la normativa vigente.

Por su parte, en el informe de la adjudicataria, la UTE PACSA-ASFALPASA, se hace constar de modo concreto que *“conforme a la investigación realizada por la reclamación patrimonial n.º... en la calle Fernando el Católico, n.º 8, en las fechas de la incidencia se estaba ejecutando la reposición de acera y la obra estaba cerrada al paso”*.

Consta en el expediente la valoración de la aseguradora municipal, remitida el 28 de febrero de 2024, de modo que, en relación al expediente de referencia, y sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, con base en la documentación que figura en el expediente, y de conformidad con el baremo de la fecha de ocurrencia (2022), dicha valoración asciende a la suma de 9.951,56 € conforme al siguiente desglose:

*“Días perjuicio grave: 1 \* 82,28: 82,28 €.*

*Días perjuicio moderado: 44 \* 57,04: 2.509,76 €.*

*Días perjuicio básico: 55 \* 32,91: 1.810,05 €.*

*Secuelas funcionales 4 puntos: 3.044,70 €.*

*Perjuicio estético ligero 2 puntos: 1.462,61 €.*

*Intervención quirúrgica Grupo IV: 1.042,16 €”.*

Mediante sendos oficios de igual fecha, 3 de octubre de 2024, se concede trámite de audiencia en el expediente a la reclamante y a la UTE PACSA-ASFALPASA, así como a la aseguradora municipal.

La reclamante presenta escrito el 5 de noviembre de 2024, en el que reitera el contenido de la reclamación y afirma que los informes incorporados al expediente acreditan la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Con fecha 31 de enero de 2025, la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid solicita la remisión del expediente administrativo al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 18, de Madrid, en relación con el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la reclamante contra la desestimación presunta de su solicitud (PA 37/2025).

Finalmente, el 20 de mayo de 2025, el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial de la Dirección General de Gestión del Patrimonio dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales ni concurrir la antijuridicidad del daño.

**TERCERO.-** El día 28 de mayo de 2025, 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 278/25, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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 19 de junio de 2025.

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 superior a 15.000 euros, 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, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (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 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.

La reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega, producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

La legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid deriva de la titularidad de las competencias de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, ex artículo 25.2. d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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, el accidente tuvo lugar el día 6 de septiembre de 2022, y la reclamante fue intervenida quirúrgicamente el 14 de septiembre de 2022, recibiendo el alta en rehabilitación el 14 de febrero de 2023. En consecuencia, la reclamación, presentada el 18 de diciembre de 2023, ha sido formulada en plazo.

En cuanto al procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites previstos en las leyes aplicables. Así, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC al Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid. Posteriormente, se ha conferido audiencia tanto a la propia reclamante, que ha formulado alegaciones en el sentido ya expuesto, como a la empresa adjudicataria y a la aseguradora municipal, que no lo han hecho. 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, a lo que sólo debe objetarse el excesivo plazo de tramitación, que supera en mucho el 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.-** 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, resulta acreditado en el expediente que la reclamante fue diagnosticada en el Hospital Clínico San Carlos de

una fractura de extremidad distal del radio derecho desplazada y con afectación intraarticular, siendo intervenida quirúrgicamente posteriormente.

La reclamante atribuye la caída a la existencia de un cable en la acera durante la realización de unas obras.

Aporta como prueba de su afirmación diversa documentación médica, un informe médico pericial de valoración del daño y el informe de la Policía Municipal de Madrid, así como varias fotografías del supuesto lugar del accidente. En el curso del procedimiento, se ha incorporado también el informe de la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas y el informe del SAMUR-Protección Civil.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v.gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio, 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público porque los firmantes de los mismos no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por la paciente en el informe como motivo de consulta. En el mismo sentido, el informe médico pericial aportado sólo sirve para determinar la valoración de los eventuales daños físicos ocasionados por el accidente, pero no acredita las circunstancias de este.

En particular, sobre los informes del SAMUR, es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora que, al igual que los anteriores, no sirven para acreditar la mecánica de la caída porque sus firmantes no fueron testigos directos de la misma, y que solo sirven para probar la fecha y el lugar en la que tuvo lugar la asistencia sanitaria de emergencia y los daños que sufría el reclamante.

En el mismo sentido, del informe de la Policía Municipal de Madrid, emitido el 19 de octubre de 2022 por el jefe de la C.I.D. de Chamberí, se infiere que los agentes intervinientes no presenciaron el accidente, plasmando en su informe el contenido de las manifestaciones de la propia reclamante en cuanto a las circunstancias y el lugar del accidente.

Tampoco las fotografías que la reclamante ha aportado en el curso del procedimiento sirven para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías, aunque muestren un desperfecto en la acera, 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).

Por último, cabe recordar que la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas es capital, tal y como reconoció el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017), donde señaló que *“(...) no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma, es decir cómo fue, por cuanto no existen testigos oculares, ni tampoco ninguna otra prueba que acredite que la caída se produjo como dice la actora”*. Pues bien, la reclamante no ha designado testigos que pudieran corroborar su relato de los hechos acaecidos.

Así pues, la prueba practicada resulta poco concluyente, lo que impide tener por acreditado el lugar, la causa y las circunstancias de la caída 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 al reclamante, según la citada sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

Además, cabe recordar que el criterio de esta Comisión, en referencia al estándar de servicio en caso de obras en la vía pública y su equilibrio con el cualificado deber de cuidado del viandante, se recoge entre otros, en el Dictamen 545/20, de 1 de diciembre, que indicaba que *“la existencia de obras en la calle (necesarias para mantener el pavimento en buen estado) exige como contrapartida que los ciudadanos incrementen la necesaria atención al deambular”* y en el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 31 de marzo de 2011 (recurso 25/2009), que, en relación a ello, señala que: *“las obras públicas -en este caso de urbanización y/o pavimentación- son necesarias y, como toda obra, causan molestias e incomodidades al vecindario y, en general a los transeúntes. La obligación de quienes ejecutan las obras, en este caso públicas por estar a cargo del Ayuntamiento demandado, es la de adoptar las medidas oportunas para evitar riesgos objetivos para quienes se puedan ver afectados por ellas, entre ellos los peatones. El estándar exigible es pues éste. No la de adoptar medidas que eviten cualquier riesgo incluso los inevitables sino riesgos objetivos evitables, pues no cabe la menor duda de que no se puede exigir ni generar responsabilidad ante cualquier evento dañino que pueda acaecer en una zona de obras por la sola circunstancia de que se produzca el accidente allí”*.

En el presente supuesto, la reclamante no alega, en ningún caso que las obras no estuvieran debidamente señalizadas, y con las oportunas vallas de seguridad debidamente localizadas, circunstancia que tampoco se infiere de las fotografías que acompañan al informe de la Policía Municipal, en las que aparecen correctamente emplazadas. Es más, el propio informe de la empresa adjudicataria refiere que el paso estaba cerrado durante la realización de las obras, sin que la interesada haya manifestado su parecer al respecto de dicha afirmación en el oportuno trámite de alegaciones.

De este modo, el origen del daño estaría localizado en la esfera de responsabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulacion, tratándose de una zona en obras, máxime considerando que el accidente se produjo a plena luz del día y que, en todo caso, la presencia de cables y de otros elementos técnicos que pudieran obstaculizar el paso es habitual durante la realización de una obra en la vía pública.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el

daño y el funcionamiento del servicio público ni 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 19 de junio de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 319/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid