

Dictamen nº: **445/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **24.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de septiembre 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 la abogada de Dña., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída sufrida en la calle Bordadores, número 9, de Madrid, que atribuye a la existencia de un agujero en el pavimento.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 20 de enero de 2023, la representante legal de la persona indicada en el encabezamiento presenta reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios derivados de la caída acaecida el 7 de septiembre de 2020, mientras transitaba por la calle Bordadores, nº 9, de Madrid, como consecuencia de la existencia de un agujero en el pavimento.

Refiere que, como consecuencia del accidente, sufrió una fractura intraarticular desplazada de extremidad proximal de húmero izquierdo, y que fue asistida en el momento por el SAMUR PROTECCIÓN CIVIL, siendo trasladada al Hospital Universitario 12 de Octubre. De igual modo, señala que, en el momento del siniestro, acudió la Policía Municipal de Madrid, que realizó el oportuno atestado o parte de incidencias relativo a las circunstancias y las causas del siniestro.

La reclamante relata su evolución clínica posterior y solicita una indemnización por importe de 17.000 euros, de los cuales 13.520 euros corresponden a lesiones temporales y 3.480 euros a secuelas, acompañando con su escrito el poder general en favor de su representante y diversa documentación médica.

De la documentación médica aportada resulta que la reclamante, de 87 años de edad en el momento de los hechos, fue atendida en Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre el 7 de septiembre de 2020, tras una caída accidental desde su propia altura, con dolor e impotencia funcional en el hombro derecho. Tras la exploración física y las oportunas pruebas radiológicas, el diagnóstico fue de fractura del extremo proximal del húmero derecho, pautándose tratamiento conservador. En revisión realizada el 15 de abril de 2021, transcurridos 7 meses desde el accidente, la paciente refirió requerir analgesia con paracetamol 3 veces al día y el arco de movilidad era de 120° de antepulsión, rotación externa alcanzando la nuca con dificultad, y rotación interna a la nalga.

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 21 de febrero de 2023, se requiere a la reclamante para que aporte: descripción detallada de los hechos, concretando el desperfecto del pavimento al que se refiere en su reclamación; indicación de la hora en que sucedieron los hechos e identificación que permita reconocer el emplazamiento, aportando croquis y fotografías; informe de alta médica; informe de alta de rehabilitación; declaración en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizada por compañía o mutualidad de seguros por estos mismos hechos; justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente; cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse y, finalmente, indicación de que, por estos mismos hechos, no se siguen otras reclamaciones.

La reclamante cumplimenta el requerimiento el 13 de marzo de 2023, y, en cuanto a la descripción de los hechos, indica que sufrió la caída al introducir el pie en un agujero existente en la zona de la acera situada frente al vado del inmueble de la calle Bordadores, n° 9.

Respecto de la hora y el lugar concreto en que sucedieron los hechos, refiere que se produjeron a las 16:45 horas en “zona situada en la acera frente al vado”. Requerida para aportar el informe de alta alega que *“no existe alta, en el último informe de seguimiento se propuso tratamiento quirúrgico para mitigar la limitación funcional y el dolor que padece, por lo que no se consideró procedente atendiendo a la edad de la perjudicada”*.

Además, aporta el informe de asistencia del SAMUR y diversos informes médicos, así como varias fotografías del desperfecto y de sus lesiones, anuncia la aportación de un informe pericial y solicita la práctica de la prueba testifical del personal de SAMUR y agentes de la Policía Municipal que intervinieron el día del accidente.

Con fecha 30 de marzo de 2023, se solicita la emisión de informe a la Policía Municipal de Madrid y, en la misma fecha, a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas.

El 3 de mayo de 2023 emite un primer informe el comisario de la CID de Centro Sur de la Policía Municipal de Madrid, refiriendo que, consultados los archivos de la unidad, no hay constancia de intervención alguna en relación con los hechos objeto de la reclamación.

Con fecha 25 de octubre de 2024, emite informe el jefe del Departamento de Vías Públicas, en el que indica que la competencia en la conservación del pavimento corresponde a esa dirección general y está incluida dentro del contrato denominado Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid, lote 12.

Se indica que, tras consultar las aplicaciones informáticas municipales, no se detecta ninguna incidencia que coincida con el desperfecto en el pavimento que motiva la reclamación, por no haber sido detectada o denunciada por cualquiera de los medios habilitados a tal fin. El informante refiere que se trata de una incidencia clasificada como del tipo A1, por lo que, en caso de haberse detectado, según el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares en su artículo 6.2.2.2 “Modelo de Gestión de incidencias pavimentos” letra d), es obligación del adjudicatario actuar de oficio, sin necesidad de requerimiento por parte del ayuntamiento.

Por otro lado, el informe recoge que el lugar donde se encontraba el desperfecto es una acera y, por tanto, es adecuado para la circulación de los peatones y que, a la vista de la información disponible, no es posible determinar la imputabilidad de la Administración, sino que podría considerarse imputable a la

empresa adjudicataria por incumplimiento del artículo 6.2.1. “Vigilancia del Estado de los Pavimentos en Vías y Espacios Públicos” si se demostrara la relación causa-efecto y el resto de los requisitos

Por último, se señala que la empresa adjudicataria es la empresa Dragados, S.A., que el emplazamiento se localiza en el distrito de Centro y que se corresponde con el lote 1.

Consta en el expediente la valoración de los daños por parte de la aseguradora municipal, remitida el 25 de abril de 2023, indicando que, 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 fecha de ocurrencia (2020) la valoración asciende a un importe de 15.127,60 €, conforme al siguiente desglose:

“Días perjuicio moderado: 220 días 61,89€= 13.615,80 €.*

Secuelas funcionales 2 puntos= 1.511,80 €”.

Mediante sendos oficios de 11 de diciembre de 2024, se concede un primer trámite de audiencia en el expediente a la reclamante, a la mercantil DRAGADOS, S.A., como adjudicataria del contrato de “*Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid, Lote 1*”, y a la aseguradora municipal.

No obstante, y con fecha 4 de marzo de 2025, se solicita nuevo informe a la Policía Municipal de Madrid, complementario al emitido 3 de mayo de 2023, dado que “*en las fotografías del siniestro aportadas por la reclamante consta la presencia de agentes municipales, así como un coche de Policía Municipal, afirmado la*

interesada que la matrícula del citado vehículo de la Policía municipal que intervino es 8870 JKM...”.

Como consecuencia, el 8 de abril de 2025, el comisario de la CID Centro-Sur emite nuevo informe al que acompaña la minuta de los agentes intervinientes el día 7 de septiembre de 2020, en la que consta lo siguiente: *“Siendo las 17:05 horas del día de la fecha, los agentes actuantes observan como la arriba identificada cae al suelo tras pisar un bache causado por la falta de dos adoquines en la acera de la dirección arriba indicada... Que los agentes observan la falta de dos adoquines en la acera y dan aviso a su emisora de la unidad para el arreglo de la misma...”.*

Ante la emisión del informe complementario, y mediante sendos oficios de 28 de abril de 2025, se concede un nuevo trámite de audiencia en el expediente a la reclamante, a la mercantil DRAGADOS, S.A., como adjudicataria del contrato de “Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid, Lote 1”, y a la aseguradora municipal.

En escrito de 29 de abril de 2025, la aseguradora municipal alega que *«tras el estudio de la documentación aportada, en concreto, en el informe técnico se indica: Al tratarse de una incidencia clasificada como del tipo A1, según el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares en su artículo 6.2.2.2 “Modelo de Gestión de incidencias pavimentos” letra d), es obligación del adjudicatario actuar de oficio, sin necesidad de requerimiento por parte del Ayuntamiento. Podría considerarse imputable a la empresa adjudicataria por incumplimiento del artículo 6.2.1. “Vigilancia del Estado de los Pavimentos en Vías y Espacios Públicos” si se demostrara la relación causa-efecto y el resto de los requisitos. La empresa adjudicataria es Dragados S.A., por lo que rogamos den trámite de audiencia fin realice las alegaciones que considere».*

Por su parte, la reclamante, en escrito presentado el 21 de mayo de 2025, refiere, entre otras consideraciones que *“esta parte está conforme con la cantidad propuesta por ZURICH por los días de perjuicio, pero discrepa de la valoración de las secuelas funcionales. Los informes médicos aportados por esta parte acreditan que las secuelas sufridas por mi representada como consecuencia de la caída son limitación funcional y hombro doloroso, como detalla el informe emitido el 15 de abril de 2022 por don ..., unido a las actuaciones, que se entiende deben valorarse en 5 puntos”*.

Finalmente, el día 14 de julio 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 haber prescrito la acción para reclamar, no considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos por el reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales ni concurrir la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- El día 1 de agosto 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 437/25 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 24 de septiembre 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 quince mil 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* de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (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 libro preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, en tanto sería la persona perjudicada por el funcionamiento de los servicios municipales.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto 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.

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 y evacuado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC a la Dirección General de Conservación de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia a la reclamante, que ha formulado alegaciones en el sentido ya expuesto. 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.

TERCERA.- Es preciso referirnos en particular al plazo de presentación de la reclamación.

Por lo que se refiere al 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. En el caso de daños de carácter físico o psíquico, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (artículo 67.1 de la LPAC).

En el presente caso, el hecho por el que reclama se produjo el día 7 de septiembre de 2020, por lo que, habiéndose presentado la reclamación el 20 de enero de 2023, estaría fuera del plazo legal.

En efecto, la reclamante no ha aportado un informe médico en el que se establezca la fecha de estabilización de las secuelas. Aporta con la reclamación diversa documentación médica, en concreto, un informe del Servicio de Traumatología del Hospital Universitario Puerta de Hierro-Majadahonda que, fechado el 21 de enero de 2022, recoge su evolución clínica, y de cuya lectura se desprende que cabría situar, en su caso, como fecha de estabilización de las eventuales secuelas el 15 de abril de 2021, cuando, en la revisión correspondiente a dicha fecha *“transcurridos 7 meses desde el accidente, la paciente refiere requerir analgesia con paracetamol 3 veces al día y el arco de movilidad era de 120° de antepulsión, rotación externa alcanzando la nuca con dificultad, y rotación interna a la nalga”*. Se prescribe la realización de un TAC, control del dolor con una infiltración y la paciente continúa en seguimiento, pero no se plantea la opción quirúrgica salvo que la limitación funcional que origina la lesión o el dolor que suponga lo hagan aconsejable.

A mayor abundamiento, de las propias manifestaciones de la interesada se desprende que tal fecha es la determinante para la prescripción de la acción, pues, en su escrito de alegaciones, acepta la valoración remitida por la aseguradora municipal en cuanto a los días de perjuicio, discrepando en cuanto a la valoración de las secuelas funcionales. Ello supone, como acertadamente señala la propuesta de resolución remitida, que, dado que la reclamante reputa acertada la valoración de los 220 días de perjuicio moderado que establece la aseguradora, producido el accidente el 7 de septiembre de 2020, ha de asumirse que las secuelas quedaron estabilizadas el día 15 de abril de 2021.

Es más, de un modo indirecto también cabe deducir tal circunstancia de lo manifestado en el mismo escrito, pues la reclamante refiere, como ya señalábamos, y de modo erróneo, que *“los informes médicos aportados por esta parte acreditan que las secuelas sufridas por mi representada como consecuencia de la caída son limitación funcional y hombro doloroso, como detalla el informe emitido el 15 de abril de 2022”*, cuando, como hemos visto, tal fecha sería el 15 de abril, pero de 2021, cuando en revisión, se advierte la limitación funcional y el hombro doloroso.

Por último, tampoco cabe tomar en consideración el informe médico aportado por la reclamante, correspondiente a una revisión realizada el 30 de noviembre de 2022 en una clínica privada, pues en él se alude de un modo claro a una *“antigua fractura subcapital de cabeza de húmero, completamente consolidada y con alineación funcionalmente correcta...”*.

En definitiva, y como tiene señalado el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 11 de abril de 2018 (recurso 588/2016), no es posible dejar abierto el plazo de prescripción de forma indefinida, porque ello atentaría contra el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española, de modo que cabe entender que, en el presente caso, ha prescrito el derecho a reclamar.

Lo que comporta sin más, la desestimación de la presente reclamación.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Madrid, al haber prescrito el derecho a reclamar.

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 24 de septiembre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 445/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid