

Dictamen nº: **218/25**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **23.04.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 23 de abril 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. ....., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del fallecimiento de su esposo, D. ....., por un traumatismo craneoencefálico posterior a una caída en la Glorieta Valle de Oro, nº 6, de Madrid, que considera causada por el mal estado de la vía.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 17 de noviembre de 2023, la interesada antes citada presentó en el Ayuntamiento de Madrid, una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del fallecimiento de su esposo, que considera se produjo al sufrir una caída y golpearse la cabeza, a causa del mal estado de conservación de la Glorieta Valle de Oro, nº 6, de Madrid.

Manifiesta que los hechos ocurrieron a las 9:30 horas de la mañana y que intervino el SAMUR y la Policía Municipal y solicita una

indemnización por importe de 95.094€, adjuntando a su reclamación la siguiente documentación: el informe del SAMUR, de fecha 4 de diciembre de 2022; el informe de la Policía Municipal; varias fotografías del lugar donde se indica que se produjo la caída; el libro de familia que acredita el matrimonio entre el accidentado y la reclamante; el informe clínico de Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre, del día del suceso; un informe de un centro privado de tratamiento del cáncer en Madrid, de 11 de diciembre de 2022 y el certificado de defunción del esposo de la reclamante.

Las fotografías presentadas muestran primeros planos de una zona exterior con amplios escalones de piedra, mostrándose algunos de ellos con fracturas lineales.

El informe de la asistencia en Urgencias del accidentado refiere que, el paciente, de 76 años, presentaba hepatopatía crónica y un cáncer gástrico en estado avanzado, habiendo sufrido una recaída hepática múltiple y pulmonar, en junio de 2022, encontrándose en tratamiento quimioterápico y haciéndose mención a que había recibido el último ciclo esa misma semana. Asimismo, se indicaba: *“Acude a Urgencias, traído por el SAMUR, por traumatismo Cráneo-encefálico -TCE-. El paciente estaba saliendo de casa, subiendo las escaleras de salida de casa y ha presentado un TCE no presenciado, con pérdida de consciencia de tiempo limitado, con recuperación posterior. El SAMUR describe amnesia del episodio, confusión, desaturación (el hijo refiere cuadro respiratorio con tos desde el lunes, que presentaba mejoría en los últimos días). Han constatado lactato de 13, en gasometría venosa.*

*Según refiere el hijo, últimamente el paciente se encuentra algo adormilado por las mañanas, que achacan a medicación que toma por la noche, para tratar el hipo”.*

A su vez, en el apartado de historial de Enfermería, consta *“a la llegada varón somnoliento pero consciente y orientado. Buenas constantes*

*vitales. Se encuentra en el interior de una USVB- Unidad de Soporte Vital Básico-, que nos pide ayuda. [...] TCE con laceración. Posible síncope y TCE posterior. Antecedentes de patología oncológica evolucionada” y en otro lugar “en la analítica llama la atención la cifra de lactato, que dado sus antecedentes previos podríamos sospechar como causa de la caída la convulsión”.*

Los posteriores informes médicos del Hospital Universitario 12 de Octubre, documentan que el paciente presentaba un TCE con múltiples focos de sangrado intracraneal agudo. Se reflejan las atenciones multidisciplinarias prestadas durante los días 4 y 5 de diciembre, con actitud terapéutica consensuada entre los servicios de Oncología Médica, Radioterápica y Neurocirugía; concluyendo que el tipo de fractura por hundimiento occipital que presentaba el paciente no era susceptible de tratamiento quirúrgico, recomendando tratamiento conservador. Igualmente se destacaba una amplia afectación oncológica metastásica, ya conocida, principalmente en la zona hepática y pulmonar, junto con la presencia de una neumonía basal derecha y lesiones cerebrales ocupantes de espacio –LOEs-, también sospechosas de caracterizarse como metástasis cerebrales.

Por deseo del paciente y de sus familiares que así lo manifestaron, pasadas 24 horas de observación neurológica, recibió el alta médica a domicilio, para recibir tratamiento en una clínica privada, donde también recibiría el tratamiento radioterápico que precisaba por su patología oncológica.

Los informes del SAMUR -de las dotaciones ..... y .....-, relatan que llegaron al lugar cuando la caída ya se había producido, alertados por la Policía Municipal y que, a su llegada –a las 9:40h y a las 9:42h, respectivamente, del 4 de diciembre de 2022-, constataron que el paciente estaba desorientado y acompañado por los funcionarios policiales, que les refirieron que había sufrido un minuto de pérdida de conocimiento. El

informe sobre la asistencia de la dotación del SAMUR ....., precisa lo siguiente: *“paciente que sufre caída en la vía pública. Ha estado inconsciente 1-2 min, presenta TCE occipital. Desconocemos la causa de la caída; por tropiezo; convulsión o síncope. A nuestra llegada consciente y orientado”*.

El informe de la Policía Municipal, de 22 de septiembre de 2023, se encuentra suscrito por la comisaria jefa de Carabanchel y confirma que, consultados los archivos obrantes en el Unidad de Carabanchel, existe una actuación policial respecto del accidentado, indicando que fue atendido por varios indicativos del SAMUR y trasladado al Hospital Universitario 12 de Octubre, con pronóstico reservado.

El certificado de defunción, constata que el paciente falleció el día 11 de diciembre de 2022, en el Hospital MD Anderson Cáncer Center, de Madrid y el libro de familia aportado documenta el matrimonio entre el fallecido y la reclamante.

**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).

El día 17 de noviembre de 2023, se comunicó a la aseguradora municipal la reclamación, constando la apertura del correspondiente expediente por su parte, el día 21 del mismo mes y año.

Mediante oficio de 1 de diciembre de 2022, se requirió a la interesada para que presentara determinada documentación consistente en la descripción detallada de los hechos, con indicación del elemento o desperfecto que provocó la caída y lugar exacto del accidente, aportando croquis del suceso; documentación o informe pericial que acreditase que la causa del fallecimiento del marido de la reclamante fue la caída; documentación acreditativa de los daños personales, materiales y morales

sufridos; declaración de no haber sido ya indemnizada por la misma causa; indicación acerca de si se siguen otras reclamaciones por los mismos hechos y, en caso de que existan personas que pudieran haber presenciado los hechos, posibilidad de aportar su declaración, bajo juramento o promesa.

El 14 de diciembre de 2023, la reclamante presentó escrito de subsanación y mejora de su solicitud, aportando la documentación requerida, incorporando al procedimiento:

- Fotografías de la escalera a cuyo estado se atribuye la caída, indicando que se trata de unos peldaños situados *“a dos o tres metros del portal de la Glorieta Valle de Oro 5, 28019 Madrid, están rotos, con agujeros y en mal estado”*, junto con un plano de la zona y *“croquis desde diferentes perspectivas”*, aportando fotografías de la zona, algunas aéreas y un mapa.

- Informe del centro privado en el que fue tratado el paciente, desde el día 5 de diciembre de 2022- el MD Anderson Cancer Center-, de fecha 11 de diciembre de 2022. En su apartado final indica: *“El paciente fallece a las 17:30 h del 11 de diciembre de 2022. Causa última: hemorragia cerebral. Causa intermedia: caída con TCE”*.

- Escrito firmado por la reclamante en el que se concreta la indemnización solicitada, en la cantidad de 113.662,41€, desglosándola del siguiente modo:

*“\* Perjuicio personal básico. Hasta 15 años de convivencia, si la víctima tenía desde 67 hasta 80 años 8.3317,93€, más 8.951,3 €, correspondientes a 5 años de convivencia adicional con independencia de la edad de la víctima (1.190,26 €, por cada año).*

*\* Perjuicio patrimonial básico 476,10€.*

*\* Lucro cesante del cónyuge. Hasta 15 años de duración de matrimonio. Edad del cónyuge sobreviviente, 63 años, a la fecha de muerte del otro cónyuge el cual tenía ingresos de hasta 15.000€: 23.917,08”.*

- Declaración de la reclamante de no haber sido indemnizada por los mismos hechos, por parte de ninguna compañía o mutualidad de seguros, ni por otra entidad pública o privada, y manifestando que, tampoco seguía otras reclamaciones por el suceso.

- Escrito en el que se refiere que los testigos son las personas que llamaron a emergencias el día de la caída, los policías y los sanitarios que acudieron a auxiliar a su esposo.

Además, se adjuntaban nuevamente los informes de los efectivos del SAMUR y de la Policía Municipal.

Entre tanto, en cumplimiento de las previsiones del artículo el art. 81 de la LPAC, mediante oficio de instrucción de 9 de febrero de 2024, se solicitó informe sobre el suceso a la Dirección General de Conservación de Vías Públicas.

Mediante informe de 7 de marzo de 2024, el jefe de la Unidad de Conservación 3 de la indicada dirección general, informó: *«11.- En la zona donde se produce la caída, no consta titularidad municipal alguna en el visor urbanístico. El suelo no parece obtenido. Se deberá consultar al Servicio de Patrimonio Municipal del Suelo, del Área de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad.*

*Respecto del destino público o privado, al estar en el plano de ordenación calificado como “Zona Verde, en la Norma zonal 3.1º”, se deberá consultar a la Subdirección General de Análisis Urbano, del Área de Políticas de Vivienda, que son competentes para decidir si el suelo es ya finalista, en función de planes inmediatamente anteriores al PGOUM 85, de*

*los que no disponemos, o si es necesario tramitación de algún PE para su desarrollo».*

Según lo indicado, fueron requeridos informes a la Subdirección General de Inventario y Valoraciones y a la Dirección General de Regeneración Urbana de la Subdirección General de Análisis Urbano, con fechas 19 de marzo y 19 de abril de 2024, respectivamente.

El informe de la Subdirección General de Inventario y Valoraciones, indicó que *«se ha analizado el contenido del Inventario del Patrimonio Municipal de Suelo y del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM 97) y se informa lo siguiente: La zona objeto de consulta NO CONSTA como titularidad municipal en el Inventario del Patrimonio Municipal. El terreno de referencia está regulado por la Norma Zonal 3.1.a “Volumetría Específica” (capítulo 8.3 de las Normas Urbanísticas del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid PGOUM 97). Dichos terrenos están situados en el interior de la manzana delimitada por alineación en volumetría específica.*

*El artículo 6.2.5 de dichas Normas indica que el Plano de Orientación del Plan General, dibuja para mejor comprensión de la ciudad, las alineaciones a las vías públicas más significativas, no presuponiendo la inexistencia de espacios interiores, que sean vía o espacios libres de uso público».*

Por su parte, el informe a la Subdirección General de Análisis Urbano, de 30 de abril de 2024, informó que: *“En desarrollo de sus competencias específicas, esta Dirección General impulsa el Plan Estratégico de Regeneración de Barrios. En el marco de esta estrategia, se acomete la regularización de los espacios libres de determinados ámbitos, con la definición y aprobación de los instrumentos técnicos, de toda clase, necesarios. Las competencias, definidas en el acuerdo de la Junta de*

*Gobierno de 29 de junio de 2023, no incluyen la de informar sobre la situación urbanística o sobre la titularidad del suelo”.*

*A modo de conclusión indica: “El ámbito en que se ubica el suelo objeto de la petición tiene una presencia significativa de espacios interbloques. La información disponible no permite acometer directamente su regularización, que debe programarse en el marco de la estrategia de regeneración. Los instrumentos técnicos necesarios para la regularización en dicho ámbito aún no están programados. Su definición y tramitación podría demorarse durante meses. Esta Dirección General no dispone de la información solicitada ni es de su competencia obtenerla, sin perjuicio de las actuaciones que procedan en el marco de la estrategia de regeneración”.*

Finalmente, también se solicitó informe a la Dirección General de Planeamiento que, el 19 de febrero de 2025, tras referirse a los informes anteriores, señaló que esa dirección general únicamente podía facilitar información sobre los datos de planeamiento urbanístico de la Glorieta Valle de Oro, nº 6.

Así, se informó que la clasificación del suelo en ese lugar es Normal Zonal 1 grado 3º, según consta en el Plano de ordenación PO 81/6 del Plan General, aportando imágenes y planos del referido PG y del visor urbanístico.

Añade que, la Dirección General de Planeamiento no puede responder sobre el destino público o privado del suelo en el que tuvieran lugar los hechos por los que se reclama y que únicamente puede confirmar lo que se respondió en el informe de Dirección General de Gestión Urbanística, que reproduce: *“El artículo 6.2.5 de dichas Normas indica que el Plano de Ordenación del Plan General, dibuja para mejor comprensión de la ciudad, las alineaciones a las vías públicas más significativas, no presuponiendo la inexistencia de espacios interiores que sean vía o espacios libres de uso público”.*



Asimismo, se destaca que ese otro informe indicó que los suelos incluidos en las normas zonales del Plan General tienen la consideración de suelo urbano consolidado, por lo que no requieren de planeamiento para su desarrollo y que, en este caso, según lo expuesto, el suelo analizado está incluido en la Norma zonal 3 grado 1°.

Finalmente, reproduce las Normas Urbanísticas del Plan General, en referencia a la Norma Zonal 3. A saber:

*“Artículo 8.3.1 Definición general.*

*Corresponde a áreas de suelo urbano donde, totalmente o en su mayor parte, se considera concluido el proceso de ocupación del espacio y, consecuentemente, en la misma medida se ha agotado el aprovechamiento urbanístico.*

*En esta zona, el Plan General asume la consolidación de la ciudad resultante de la aplicación de una diversidad de instrumentos y regulaciones de ordenación pormenorizada precedentes, dispersos en el espacio y en el tiempo, sin imponer un nuevo modelo, pero articulando medidas para la adecuación, mejora funcional y renovación del tejido urbano existente.*

*La tipología edificatoria se corresponde generalmente con la de edificación aislada o en bloques abiertos, si bien se presentan otras tipologías como la edificación entre medianeras y las correspondientes a vivienda unifamiliar e industria tradicional.*

*Artículo 8.3.2 Ámbito y Clasificación en grados.*

*1. Comprende esta zona las áreas a ella adscritas en el Plano de Ordenación, donde aparecen rotuladas con el código 3.*

*2. A efectos de la aplicación de las condiciones de uso y edificación en la zona, se distinguen dos grados que comprenden, cada uno de ellos, los suelos de las áreas señaladas en el Plano de Ordenación con los códigos 1º y 2º.*

*3. Los grados se corresponden con las siguientes situaciones:*

*Grado 1º: Suelos, en su mayor parte provenientes de la Zona 3 (Mantenimiento de la Edificación) del Plan General de 1985, en los que se considera totalmente concluido el proceso de desarrollo urbanístico. Además, los suelos dotacionales existentes que el Plan General de 1997 ha incluido en este grado.*

*Grado 2º: Suelos regulados por ordenaciones específicas del Plan General de 1985, coincidentes total o parcialmente con ámbitos de áreas de planeamiento diferenciado o con áreas remitidas a planeamiento ulterior de dicho Plan General, en los que se considera prácticamente agotado el desarrollo urbanístico, pudiendo, no obstante, existir parcelas edificables susceptibles de ser objeto de obras de nueva planta o locales pendientes de primera ocupación, conforme a las referidas ordenaciones específicas asumidas por el Plan General de 1997”.*

Consta igualmente que se efectuó solicitud a la aseguradora municipal, interesando la valoración de los daños de la afectada y que, en informe de 18 de febrero de 2025, la misma indicó que, “*tras realizar cálculos en función de la documentación aportada y acreditativa la cuantía asciende a 97.003,16 €.*

*No obstante, en el certificado médico de defunción se establece como causa principal del fallecimiento el cáncer que padecía y como causa secundaria la TCE sufrida en la caída.*

*Por ello, consideramos conveniente aplicar el porcentaje del 30% a dicha cuantía en concepto de pérdida de oportunidad/ concurrencia ascendiendo por tanto la valoración a 29.100,95 €”.*

Incorporado todo ello al expediente, se confirió trámite de audiencia a la reclamante, notificado el 26 de febrero de 2025, compareciendo la interesada a tomar vista del expediente.

El día 5 de marzo de 2025, la reclamante, reiteró en trámite de alegaciones sus peticiones principales, con base y fundamento en los documentos de prueba aportados y en los preceptos legales de aplicación.

Sin más trámites, con fecha 25 de marzo de 2025, se dictó propuesta de resolución por la que se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, por no considerarse suficientemente acreditada la existencia de una relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales afectados y que el daño no es antijurídico.

**TERCERO.-** El día 2 de abril 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 185/25, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, 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 23 de abril de 2025.

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 (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

**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 para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC, en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP, en cuanto es la esposa de la persona accidentada y finalmente fallecida, habiéndole ese resultado ocasionado un indudable daño moral, exonerado de toda prueba.

En cuanto a la legitimación pasiva, debemos destacar la complejidad de los informes incorporados al procedimiento, que inicialmente señalaron que: *“en la zona donde se produce la caída, no consta titularidad municipal alguna en el visor urbanístico”* y finalmente establecieron que, el espacio en el que se indica que tuvo lugar la caída

está incluido en la Norma zonal 3, grado 1º, ex. capítulo 8.3 de las Normas Urbanísticas del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid PGOUM 97 y, por ende, formaría parte de la categoría de “suelo urbano consolidado” y no requeriría de planeamiento adicional para su desarrollo.

De acuerdo con lo expuesto y, sin perjuicio de que, también según lo informado, el ámbito en que se ubica el suelo objeto de análisis requiriera de una estrategia específica de regularización urbanística, lo que complica la gestión de las labores municipales de mantenimiento y/o reparación; debemos reconocer la competencia municipal sobre tal espacio, lo que lleva a afirmar la legitimación pasiva del 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.

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 producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que el percance tuvo lugar el día 4 de diciembre de 2022, falleciendo el afectado el día 11 del mismo mes y año, siendo esta última la fecha inicial del cómputo a considerar, por lo que la reclamación formulada el 17 de noviembre del año siguiente, se habría formulado en plazo legal.

En cuanto al procedimiento seguido, observamos se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC a los

departamentos municipales responsables de la conservación viaria y, ante las dudas en torno a la caracterización de la zona en que se indica que se produjo la caída, también de los encargados del planeamiento urbanístico y de la rehabilitación urbana.

Constan igualmente incorporados los informes de la Policía Municipal y los de las dotaciones del SAMUR intervinientes en el suceso, además de la información médica sobre la asistencia posterior del paciente y su defunción y de admitir el resto de la prueba documental aportada por la interesada. Después de la incorporación al procedimiento de todo ello y de adicionar un informe sobre valoración del daño emitida por la aseguradora municipal, se ha dado audiencia a la reclamante y con posterioridad, se ha dictado una 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.

Se observa, no obstante, que se ha superado con creces el plazo de seis meses establecido en el artículo 91.3 de la LPAC para resolver y notificar la resolución. Como viene señalando este órgano consultivo de forma reiterada, debe recordarse de nuevo, a propósito de esta falta de resolución en plazo, el deber inexcusable de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. 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 recoge en el art. 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran

en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por 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”*.

El fallecimiento del esposo de la reclamante, según lo ya expuesto, determina un daño moral para ésta, que no precisa de mayor prueba.

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 la 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.

En este sentido, la reclamante reprocha que la caída fue debida al mal estado de la vía pública, que habría provocado el tropiezo de su esposo y este, a su vez, su posterior fallecimiento.

En prueba de sus afirmaciones, la interesada aportó diversa documentación médica, el informe de los servicios de emergencias y de la Policía Municipal, así como diversas fotografías del supuesto lugar del accidente.

Pues bien, cabe recordar que esta Comisión viene destacando que los informes médicos y los de los servicios de emergencias 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 del accidente no presenciaron éste, limitándose a recoger en el informe lo manifestado por el afectado. 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*”.

En el caso analizado, lo expuesto se hace mucho más evidente, puesto que los informes emitidos por los servicios de emergencias médicas, que fueron requeridos por la Policía Municipal, señalan con toda claridad que los sanitarios actuantes no presenciaron el percance, como tampoco la propia Policía, limitándose a articular la ayuda precisa a una persona que, había sufrido un fuerte golpe contra el suelo, con pérdida de conocimiento y amnesia, sin poder determinar si el desvanecimiento fue la causa del percance o, por el contrario, se produjo un tropiezo y fue el golpe subsiguiente el que motivó la pérdida de conocimiento del viandante.

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 propia 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 donde y como se produjo la caída siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de esta”*.

En el supuesto analizado, además, no contamos con prueba testifical alguna, puesto que la reclamante señala como testigos a personas que no presenciaron el suceso, según lo ya expuesto, debiendo recordar la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas y accidentes, sobre la que se ha pronunciado reiteradamente esta Comisión Jurídica Asesora, destacando su valor, máxime cuando en muchas ocasiones es el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica de la caída. Así, hemos citado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 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”*.

A mayor abundamiento, observamos que la documental médica incorporada al expediente aporta datos que racionalmente pudieran llevar a pensar que las particulares circunstancias médicas del sujeto afectado, fueron las que propiciaran la caída, de forma enteramente independiente

a las características de la vía. Así, pudiera haber sufrido un mareo, por ejemplo, por falta de una adecuada oxigenación, tratándose de un paciente oncológico, muy débil, afectado por metástasis pulmonar y presentando una neumonía o, también pudiera haber sucedido que, la metástasis cerebral que adicionalmente parecía presentaba, le hubiera motivado unas convulsiones -presentaba lactato en la gasometría venosa- y éstas, a su vez la caída, como se apuntó en los informes del Hospital Universitario 12 de Octubre.

De todo lo expuesto se desprende que falta la acreditación del nexo causal entre el daño y el servicio público.

A mayor abundamiento, en referencia al análisis de la antijuridicidad del desperfecto, debemos hacer notar que los peldaños de la escalera presentan un estado bastante aceptable, según evidencian las fotografías presentadas y el dato de que no se generase ningún aviso a los responsables municipales, ni se adoptaran medidas de protección en el lugar, constando la intervención de la Policía Municipal; además de la adicional circunstancia de que, el lugar se encontrara en las proximidades del domicilio del accidentado, por lo que debía conocer sus circunstancias y estado de conservación.

En definitiva, en vista de las circunstancias expuestas, podemos concluir que, en este caso, el accidente no habría tenido su causa en el funcionamiento de los servicios públicos, sino, probablemente, en las delicadas circunstancias de salud del esposo de la reclamante.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado el nexo causal entre el daño 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 23 de abril de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 218/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid