

Dictamen n.º: **591/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **12.11.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 12 de noviembre 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 de una caída en la Avenida Plaza de Toros, n.º 3, de Madrid, que atribuye a una baldosa en mal estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 18 de octubre de 2023, la interesada antes citada presentó en el Ayuntamiento de Madrid un escrito de solicitud de inicio de un expediente de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios derivados de un accidente sufrido el 23 de agosto de 2023, cuando caminaba a la altura del número 3 de la Avenida de la Plaza de Toros, de Madrid, y que atribuye a la existencia de una baldosa en mal estado.

En su reclamación, formulada de forma escueta, la interesada relata que el día del percance salía del centro comercial sitio en la

planta baja del Palacio de Vista Alegre, hacia la Avenida de la Plaza de Toros, cuanto tropezó con una baldosa que sobresalía del pavimento y cayó, golpeándose violentamente la mano izquierda y la rodilla derecha. Añade que, tras inmovilizarle el brazo con una férula, un mes después, el 19 de septiembre de 2023, hubo de ser sometida a una intervención quirúrgica urgente, colocándole material de osteosíntesis, y que también precisó rehabilitación. En su escrito no cuantifica la cantidad reclamada.

Adjunta con su reclamación siete partes médicos sobre la asistencia recibida en el Hospital Central de la Defensa Gómez Ulla y dos fotografías del lugar donde indica que tuvo lugar el percance.

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 22 de noviembre de 2023, la jefa del Departamento de Reclamaciones II comunicó a la reclamante el plazo de resolución del procedimiento y el sentido del eventual silencio administrativo, siendo emplazada para la subsanación de su reclamación, mediante la aportación de ciertos documentos, en el improrrogable plazo de 15 días, teniéndola por desistida de su reclamación, en otro caso.

Concretamente le fue requerido el informe de alta médica y el de alta en rehabilitación, además del resto de los informes médicos de que dispusiera; la cuantificación de los daños por los que reclama; declaración expresiva de si la afectada había sido ya indemnizada o iba a serlo, por compañía o mutualidad de seguros, o por alguna otra entidad pública o privada, con indicación, en su caso, de las cantidades recibidas; aclaración de si por estos mismos hechos se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas y, finalmente,

determinación de los medios de prueba de que dispusiera para acreditar el daño y su relación causal con el servicio público.

El referido oficio se intentó sin éxito notificar a la reclamante mediante correo postal en dos ocasiones; procediéndose, además, a un intento de notificación telemática a través del Servicio de Notificaciones de la Sede Electrónica, que fue rechazada por caducidad.

Con igual fecha, en cumplimiento de las previsiones del artículo el art. 81 de la LPAC, mediante oficio de instrucción se solicitó informe sobre el suceso a la Dirección General Conservación de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid.

El 5 de febrero de 2024, se emitió el informe solicitado, indicando, en referencia al lugar en el que la reclamante afirma que se produjo el tropiezo, que se trata de una acera que presenta pequeños desperfectos generalizados en su capa de rodadura y que, por esa circunstancia y no tratándose de arreglos puntuales, la acera estaba pendiente de un proyecto general de reparación. Por lo expuesto, concluye que, en caso de que se demostrase que concurría relación de causalidad entre el daño y el desperfecto, la imputabilidad sería de la administración.

El día 22 de febrero de 2024, la instructora interesó la emisión del correspondiente informe por parte de la Subdirección General de SAMUR-Protección Civil del Ayuntamiento de Madrid y, al día siguiente, se comunicó que, una vez revisados los archivos de esa Subdirección General, les constaba que, el día 23 de agosto de 2023, a las 12:49 horas, se atendió a la reclamante, que refirió haber sufrido una caída en la Avda. Plaza de Toros, 3.

De igual forma, se procedió a comunicar el siniestro a la aseguradora municipal, que acusó recibo el 26 de febrero de 2023 y se interesó que se efectuara la valoración del daño.

Consta posteriormente emitido informe de la referida aseguradora, de fecha 19 de marzo de 2024, sobre la valoración del daño de la reclamante. En el mismo se indica que, de conformidad con el baremo de fecha de ocurrencia (2023), la valoración asciende a un importe de 17.037,85 €, conforme al siguiente desglose:

-Indemnización por lesiones temporales: 1 día de perjuicio grave a 89,27 € y 99 días de perjuicio moderado a 61,89 € cada uno, resultando 6.127,11 €.

- La valoración de la intervención quirúrgica: 1.130,74 €.

- La valoración de las secuelas: 9 puntos de perjuicio psicofísico: 8.093,07 € y 2 puntos de perjuicio estético: 1.597,66 €.

Incorporado todo ello al procedimiento, se concedió audiencia a la reclamante y a la aseguradora municipal.

La aseguradora acusó recibo de la oportuna notificación telemática el día 4 de abril de 2024 y consta la recepción de la notificación postal del trámite a la reclamante, el día 17 de abril de 2024.

Además, con fecha 23 de abril de 2024, atendiendo a la notificación del trámite de audiencia, mediante comparecencia personal en dependencias municipales, se hizo entrega a la reclamante de copia del informe de SAMUR, del de la valoración del daño de la aseguradora municipal y del informe de Vías Públicas y se le apercibió de que, transcurrido el plazo indicado en la notificación del trámite de audiencia, se continuarían las actuaciones, de conformidad con artículo 82 de la LPAC.

No constan efectuadas alegaciones finales por ninguno de los interesados.

Sin más trámites, con fecha 3 de octubre 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, subsidiariamente, considerar que el daño no es antijurídico.

TERCERO.- El día 28 de octubre 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 581/25, 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 indicado en el encabezamiento.

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 indeterminada 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, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega, producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

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.

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 accidente de la interesada tuvo lugar el día 23 de agosto de 2023,

por lo que la reclamación, formulada el día 18 del mes de octubre del mismo año, se habría formulado en plazo legal, con independencia del momento de curación o de estabilización de las lesiones.

En cuanto al procedimiento seguido, observamos que se ha incorporado la documentación la prueba documental aportada por la reclamante y, conforme a lo previsto en el artículo 81.1 de la LPAC se ha solicitado el informe preceptivo del departamento responsable de la conservación de las vías públicas. Después de la incorporación al procedimiento de todo ello, se ha dado audiencia a la reclamante y a la aseguradora municipal y, 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.

Se observa, no obstante, la indebida notificación a la reclamante del primer requerimiento que se le efectuó para que determinara la cuantía de la reclamación y, en su caso, aportara nueva documentación o propusiera medios de prueba adicionales, pues, según consta, se desarrolló una notificación postal infructuosa en dos ocasiones y una notificación telemática, que también caducó por el transcurso el tiempo, sin que la afectada hubiera indicado que optaba por esa fórmula, puesto que no se trata de persona obligada a relacionarse con la administración por esa vía -artículo 14 LPAC-. Pese a lo indicado, no se procedió a practicar la notificación edictal, como debiera haber sucedido, de conformidad con las previsiones de los artículos 42 al 44 de la LPAC.

No obstante lo anterior, finalizada la instrucción del procedimiento, sí se ha efectuado en forma debida la notificación del trámite de vista y alegaciones finales del procedimiento a la interesada, constando el

acuse de recibo de la segunda notificación postal y que, también, tuvo lugar una adicional comparecencia de la misma en las dependencias municipales, donde se le hizo entrega de copia de la documentación del expediente, con expreso apercibimiento de su derecho a efectuar las alegaciones que tuviera por pertinente; aunque no constan efectuadas y ello pese a que la propuesta de resolución se demoró varios meses. Por lo expuesto, consideramos que la interesada no ha sufrido lesión en su derecho de audiencia y defensa en el procedimiento administrativo y tenemos por subsanadas las deficiencias de la anterior notificación defectuosa.

Además, también denotamos que se ha superado 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”*.

La existencia de un daño puede tenerse por acreditada en este caso, toda vez que en los informes médicos se consigna que la reclamante sufrió una fractura, por la que debió someterse a una intervención quirúrgica y a tratamiento rehabilitador.

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 una baldosa de la acera.

En prueba de sus afirmaciones, la interesada aportó diversa documentación médica y varias fotografías de ese lugar.

Pues bien, cabe recordar que esta Comisión viene destacando que los informes médicos 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 este, limitándose a recoger en el informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta.

De esa forma, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021), entre otras muchas, 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”*.

Asimismo, tampoco las fotografías aportadas del supuesto lugar de los hechos sirven para acreditar el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías no prueban que el accidente estuviera motivado por la existencia de desperfectos u obstáculos en la calzada ni la mecánica del accidente (*v.gr.* dictámenes 116/18, de 8 de marzo; 221/18, de 17 de mayo; 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio, entre otros muchos), porque a partir de tales medios de prueba no es posible determinar, por ejemplo, el grado de atención de la afectada en su deambulación. 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 transcendente la prueba de la mecánica de esta”.

En cuanto a la prueba testifical, se ha pronunciado reiteradamente esta Comisión Jurídica Asesora, destacándose 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”.*

En este caso, no obstante, no se han señalado testigos del percance que pudieran haber determinado los detalles del suceso y, en definitiva, haber acreditado el referido nexo causal.

En definitiva, de la prueba obrante en el expediente no se puede determinar cuál ha sido el elemento causante de los daños por los que se reclama, ni, por ende, 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 esa misma sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”.*

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, al no resultar acreditada la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 12 de noviembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 591/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid