

Dictamen n.º: **641/25**

Consulta: **Consejera de Sanidad**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **03.12.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 3 de diciembre de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la consejera de Sanidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en el recinto del Hospital General Universitario Gregorio Marañón, que atribuye al mal estado de la acera.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en el Servicio de Atención al Paciente del Hospital General Universitario Gregorio Marañón el día 5 de mayo de 2022, la interesada antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída ocurrida el día 29 de abril de 2022 en el recinto del citado hospital.

La reclamante se limita a exponer que el citado día, cuando se dirigía a la Secretaría de Rehabilitación por los jardines del centro hospitalario, perdió el equilibrio debido al mal estado de la acera y cayó al suelo dándose un “súper porrazo”. Reclama que arreglen el bordillo

que motivó su caída, y solicita una indemnización por el daño sufrido en su cadera y glúteos, sin cuantificar la misma.

Con la reclamación se adjunta una copia del D.N.I. de la reclamante, diversa documentación médica y varias fotografías del supuesto desperfecto y de las lesiones. Con respecto a dicha documentación médica, y en relación con el accidente objeto de la presente reclamación, sólo consta en el informe de Urgencias del Hospital General Universitario Gregorio Marañón de 6 de junio de 2022 la siguiente mención: “*refiere lumbalgia y coxalgia desde caída el 29 de abril...*”.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, y con carácter previo, consta en el expediente un informe de la Subdirección de Gestión del Área de Ingeniería del centro hospitalario de 7 de junio de 2022, en el que se señala:

“En primer lugar se ha efectuado una revisión completa siguiendo el recorrido, que se intenta interpretar por esta Subdirección, del escrito comunicado por la paciente.

En el momento relatado y acontecido del incidente por la paciente, había un tramo que se encontraba en obras de canalización de fibra óptica, pero que estaba señalizado y operativo para la circulación de los bienandantes.

Aprovechando la incidencia y con el fin de mejorar las infraestructuras del hospital se va a proceder a restaurar un pequeño tramo de bordillo y rejilla mejorando el firme, y para ello se ha abierto el aviso de reparación 2022/19240.

Desde el departamento de Ingeniería del Hospital Gregorio Marañón tomamos nota de la reclamación y se pondrán todos los medios para que esta situación no vuelva a producirse ...”.

Mediante oficio de la jefa de la Unidad Técnica de Coordinación se comunica a la interesada la admisión a trámite de su reclamación, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y es requerida para que aporte de nuevo las fotografías que adjunta pues las aportadas son de muy baja calidad, lo que imposibilitan su visualización. De igual modo, debe precisar si su caída precisó asistencia sanitaria en el Servicio de Urgencias del hospital el día de los hechos, aportando los informes clínicos si lo considera oportuno. En caso contrario, debe indicar con exactitud cuál fue la lesión física. Se le indica que, en caso de no atender el requerimiento, se la tendrá por desistida de su petición.

Dicho requerimiento fue notificado a la interesada con fecha 2 de septiembre de 2022, mediante publicación en el Boletín Oficial del Estado del citado día, al ser infructuosos los intentos de notificación realizados por el Servicio Postal de Correos tal y como consta en el expediente.

Como consecuencia, y ante la falta de contestación por parte de la reclamante, el 27 de octubre de 2022 se dictó una resolución acordando el archivo por falta de subsanación en el plazo conferido al efecto, siendo notificada con fecha 17 de noviembre de 2022.

Posteriormente, en virtud de la Sentencia 115/2025, de fecha 21 de abril, del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 23, de Madrid, dictada en el Procedimiento Abreviado 952/2022, se estima el recurso contencioso administrativo formulado por la reclamante, de modo que se revoca y anula la resolución de archivo, ordenando la retroacción del procedimiento al momento anterior a la emisión del requerimiento de subsanación.

Requerida de nuevo la interesada al efecto, requerimiento que no consta en el expediente, se han incorporado al procedimiento y a su instancia diversas fotos del lugar del accidente, algunos informes médicos de sus patologías de base y fotografías de las lesiones.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 81 de la LPAC, se ha recabado nuevo informe de la Subdirección de Gestión del Área de Ingeniería del centro hospitalario, emitido el 25 de mayo de 2025, en el que se hace constar, por un lado, que *«las fotografías aportadas por la reclamante muestran daños leves próximos al borde del plano inclinado que hace la función de poner la acera al nivel de la calzada para constituir un paso accesible para peatones»*.

La normativa aplicable es la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, y el Documento de Seguridad SUA1 (Seguridad de Utilización y Accesibilidad) del Código Técnico de la Edificación.

Se recupera aquí la literalidad de los artículos aplicables:

Orden TMA/851/2021, de 23 de julio:

- *Artículo 11.2: “El pavimento del itinerario peatonal accesible será continuo, sin resaltos ni elementos que dificulten la circulación y se mantendrá en condiciones que permitan su uso seguro y autónomo”.*
- *Artículo 20.1: “En los cruces entre itinerarios peatonales e itinerarios vehiculares, el itinerario peatonal accesible deberá mantener la continuidad de sus condiciones de accesibilidad”.*

CTE DB-SUA 1 (seguridad de utilización y accesibilidad):

- *Sección 2: Discontinuidades en el pavimento: establece límites cuantitativos para el tamaño admisible de los desperfectos en el pavimento, “Excepto en zonas de uso restringido o exteriores” (sic) por lo que los límites allí definidos no son aplicables a este caso.*

A la vista de las fotografías, los desperfectos mostrados en ellas son de escasa consideración, no dificultando la circulación de los peatones y manteniéndose garantizada la accesibilidad en todo el recorrido. Al no existir un criterio cuantitativo que sitúe dichos desperfectos “fuera de los estándares exigibles ...no se concluye que aquí se hayan incumplido dichos informes”.

Además, y en cuanto a las cuestiones planteadas por la reclamante, se señala que “*la reclamante indica que tras tres años no se han reparado los desperfectos y reitera su solicitud de que se reparen. El personal de esta subdirección leyó atentamente la reclamación original en el año 2022 y trató, con mucha dificultad (debido a la forma en que estaba redactada y a la mala calidad de las fotos) de entender su contenido y lo que allí se solicitaba.*

Dado que en aquel tiempo se estaban llevando a cabo en aquel lugar obras para la canalización de fibra óptica, se interpretó que los desperfectos a los que se refería la reclamación eran los relativos a un tramo de bordillo muy próximo a este, que estaba situado junto a una arqueta lineal, que fue reparada y cuya rejilla fue sustituida ...”.

Mediante oficio de 11 de septiembre de 2025, que consta notificado el día 15 del mismo mes y año, se confiere a la reclamante el trámite de audiencia. Con fecha 24 de septiembre de 2025, presenta un breve escrito, en el que relata su evolución clínica posterior y reprocha que la Administración haya tardado tres años y dos meses en reparar el desperfecto.

Finalmente, con fecha 13 de octubre de 2025, la viceconsejera de Sanidad y directora general del SERMAS formula propuesta de resolución, que desestima la reclamación, al no haberse acreditado un daño antijurídico.

TERCERO.- Por escrito de la consejera de Sanidad, con registro de entrada en la Comisión Jurídica Asesora el día 30 de octubre de 2025, se formuló preceptiva consulta a este órgano.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 597/25, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 3 de diciembre de 2025.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera 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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada, y por solicitud de la consejera de Sanidad, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (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 para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32.1 de la LRJSP, por cuanto sufre los daños derivados de la caída por la que se reclama.

Se cumple, igualmente, la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid, por cuanto el daño cuyo resarcimiento se pretende fue supuestamente causado en las instalaciones del Hospital General Universitario Gregorio Marañón, centro hospitalario integrado en la red sanitaria pública de la Comunidad de Madrid.

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 presente caso, de la documentación examinada resulta que la reclamante sufrió la caída el día 29 de abril de 2022, de modo que la reclamación, presentada el día 5 de mayo del mismo año, debe considerarse formulada en plazo, con independencia de la fecha de curación o de determinación de las eventuales secuelas.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano peticionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe de la Subdirección de Gestión del Área de Ingeniería del centro hospitalario, en relación con la caída sufrida por la reclamante. Después de la incorporación del citado informe, se ha concedido audiencia a la reclamante, que no ha efectuado alegaciones, y se ha dictado propuesta de resolución.

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 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*”.

En el presente caso, si bien la reclamante alega que padeció daños “*en la cadera y glúteos*” y a pesar de haber sido requerida en diversas ocasiones para que aporte los informes médicos que acrediten la asistencia sanitaria recibida, con posterioridad al accidente y como consecuencia de las supuestas lesiones, no los ha aportado. Así, sólo consta incorporado al expediente, a su instancia, el citado informe de Urgencias del Hospital General Universitario Gregorio Marañón de 6 de junio de 2022, con la siguiente mención: “*refiere lumbalgia y coxalgia desde caída el 29 de abril...*”.

En todo caso, a pesar de la falta de concreción del daño, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde a la reclamante probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público. 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 causas de exoneración, como puedan 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, y en relación con el accidente sufrido, que la reclamante atribuye a la existencia de un bordillo en mal estado, la interesada se limita a aportar para acreditar la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos diversos informes médicos y varias fotografías del supuesto lugar del accidente y de sus lesiones.

Es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, en relación con los informes médicos, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, porque los facultativos que atendieron a la reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta. Es más, en el presente caso, como ya hemos señalado, dichos informes no se refieren siquiera a una asistencia sanitaria relacionada con el accidente supuestamente sufrido, sino a otras patologías de la reclamante.

Tampoco las fotografías que la reclamante ha aportado en el curso del procedimiento, y cuya fecha de realización no consta, sirven para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de

los servicios públicos municipales porque, según tiene establecido esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías, aunque muestren un desperfecto en la acera, que no es el caso, 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 otro lado, 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 interesada no ha señalado, en su escrito de reclamación, la presencia de testigos que pudieran corroborar su relato de los hechos.

Además, el hecho de que posteriormente se haya reparado el desperfecto, como alega la reclamante, en modo alguno prueba que la interesada sufriera el accidente por las circunstancias que invoca. Así nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestro Dictamen 221/18, de 17 de mayo, en el que citamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2017 (recurso apelación 756/2017), cuando afirma *“que un elemento de la vía pública con un desperfecto de escasa entidad y esquivable sea reparado o sustituido no permite entender que cualquier caída que se haya producido en el entorno de aquél haya sido provocada indefectiblemente por tal motivo y no por otros como, por ejemplo, el que tiene en cuenta la sentencia de instancia, es decir, por falta de atención o cuidado por los peatones”*.

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 a la reclamante, según la citada sentencia, “*ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados*”.

Además, tampoco resulta acreditada la antijuridicidad del daño.

Como es sabido, para que pueda considerarse el daño antijurídico en las caídas en vías destinadas al tránsito de las personas, es necesario que el desperfecto no sea irrelevante, en el sentido de implicar un riesgo que rebase los límites impuestos por los estándares exigibles conforme a la conciencia social (entre otros muchos, Dictamen 49/16, de 2 de junio).

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) recuerda que “*en casos de caídas como la presente, la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, si bien ha de precisarse que no es posible reclamar una total uniformidad de la vía pública. Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que, socialmente, es requerible. Es precisamente cuando sea necesario un nivel de atención superior cuando surgirá, en su caso, la relación de causalidad, siempre que no se rompa dicho nexo por hecho de tercero o de la propia víctima*”.

De esta forma, se trata de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además,

relevante. En otro caso, no existiría título de imputación del daño a la Administración. En el presente caso, las imágenes aportadas muestran una acera en buen estado de conservación, como también indica el informe de la Subdirección de Gestión del Área de Ingeniería del centro hospitalario incorporado la expediente, sin que pueda apreciarse que el defecto rebase los estándares de seguridad exigibles.

En definitiva, cabe entender que el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, debiendo soportar, por tanto, los riesgos de una eventual falta de atención o cuidado en la deambulación por lugares de paso, como indican las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2003 y 22 de febrero de 2007.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no existir relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos ni concurrir la antijuridicidad de aquél.

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 3 de diciembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 641/25

Excma. Sra. Consejera de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid