

Dictamen n.º: **112/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **25.02.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 25 de febrero de 2026, aprobado por unanimidad, sobre 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido, a través de su representante, por Dña., Dña. y D., por el fallecimiento de D., su esposo y padre, respectivamente, como consecuencia de precipitarse éste desde el murete del aparcamiento subterráneo sito en la calle, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por un escrito presentado el día 11 de octubre de 2024 en el registro del Ayuntamiento de Madrid, los interesados antes citados formularon una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del fallecimiento de su marido y padre que, según señalan, cuando se encontraba sentado en el murete del aparcamiento subterráneo ubicado en la calle “*se precipitó hacia la zona de acceso al aparcamiento, existiendo una altura de más de 3 metros, por lo que D. (...) sufrió un grave traumatismo craneoencefálico falleciendo en el lugar de los hechos*”.

Añaden en su escrito que *“el lugar en el que se produjeron los hechos es el acceso subterráneo a un aparcamiento que carece de vallado protector en la parte superior del acceso, existiendo únicamente un murete que tiene una altura muy baja, lo que ocasiona gran peligrosidad para niños y adultos, siendo la ausencia de protección lo que ocasionó el lamentable accidente”*.

Continúan señalando que la zona en la que tuvieron lugar los hechos actualmente tiene un vallado protector, que ha sido instalado tras los hechos objeto de reclamación y que, de haber existido en la fecha del suceso, el accidente no se hubiera producido.

Por todo ello, solicitan en concepto de indemnización la cantidad total de 456.760,89 euros, de acuerdo con el siguiente desglose:

- 186.232,91 euros en favor la esposa del fallecido.
- 146.870,49 euros en favor de la hija del fallecido, que contaba con 16 años en el momento del accidente.
- 123.657,49 euros en favor del hijo del fallecido, que contaba con 26 años en la fecha del accidente.

Junto con la reclamación se aporta (i) libro de familia y DNI de los reclamantes; (ii) informe del SAMUR; (iii) atestado 21670/2023 del Cuerpo Nacional de Policía; (iv) fotografías del lugar donde se produjeron los hechos y; (v) contrato para la prestación de servicios entre los reclamantes y su representante.

Solicitan con esta reclamación la práctica de la prueba documental y testifical de los dos testigos que resultan del Atestado 21670/2023. Así mismo, manifiestan que *“no han sido indemnizados hasta la fecha ni van a serlo por entidad pública o privada con motivo de los daños causados”* así como que *“por los hechos relatados se siguen actuaciones penales ante*

el Juzgado de Instrucción n.º 2 de Madrid, diligencias previas 2166/2023 que se encuentran actualmente en trámite”.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acuerda 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 14 de octubre de 2024 se comunica a la entidad aseguradora municipal el alta de este expediente, la cual, el 18 de octubre acusa recibo del expediente de referencia.

Posteriormente, el 12 de noviembre de 2024, se requiere a la representante de los reclamantes para que proceda a la subsanación de su escrito de reclamación mediante su presentación por medios electrónicos y ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.2 de la LPAC, subsanación que tuvo lugar con fecha de 14 de noviembre de 2024.

Con fecha 21 de noviembre de 2024 se requiere de los reclamantes para que aporten, (i) justificación debida de los poderes de su representante; (ii) fotocopia del libro de familia completo o documento público que acredite su relación de parentesco con el fallecido; (iii) indicación del estado en el que se encuentran las diligencias previas 2166/2023 seguidas ante el Juzgado de Instrucción n.º 2 de Madrid; (iv) informe de autopsia del fallecido y/o cualquier documentación médica/pericial de la que dispusieran en relación con las causas del fallecimiento; (v) declaración suscrita por los afectados en la que manifiesten expresamente que no han sido indemnizados (ni van a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas y (vi) cualquier otro medio de prueba de que pretendan valerse.

A este requerimiento contestan los reclamantes con fecha 9 de diciembre de 2024, aportando la documentación solicitada, si bien, el 23 de diciembre de 2024 se requiere la subsanación de la misma, lo cual tuvo lugar el 7 de enero de 2025. Entre la documentación remitida se encuentra, (i) el informe de autopsia del fallecido en el que se hace constar que *“se envían muestras de sangre y humor vítreo al Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses para la determinación de alcohol, psicofármacos y drogas de abuso*; (ii) el informe de este Instituto del que resulta alcohol etílico en sangre, 2,80 g/L y alcohol etílico en humor vítreo, 3,04 g/L; (iii) auto del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Madrid num.2028/2024 de fecha 14 de octubre de 2024 del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Madrid, por el que se decreta el sobreseimiento provisional y el archivo de las actuaciones (diligencias previas 2166/2023) y (iv) escrito de recurso de reforma y subsidiario de apelación contra este auto.

El 23 de diciembre de 2024 se solicita informe de la Dirección General de Planificación e Infraestructuras de Movilidad, que es emitido el 12 de febrero de 2025 y del que resulta: (i) con arreglo a la legislación de contratos del sector público y los pliegos que rigen la concesión del aparcamiento donde tuvo lugar el accidente, la obligación de conservación y mantenimiento corresponde al gestor del aparcamiento, en el presente caso al no existir concesionario, a la comunidad de usuarios del aparcamiento que asume los derechos y obligaciones de aquel; (ii) el murete desde el que se produjo la caída no es un lugar habilitado para permanecer sentados; (iii) puesto en conocimiento de esta Dirección el accidente ocurrido mediante escrito registrado por el administrador de la comunidad de usuarios los Servicios Técnicos del Departamento de Planificación, Explotación e Inspección de Aparcamientos procedieron a la colocación de una protección provisional y posteriormente, una vez redactado el proyecto, un vallado definitivo y; (iv) consultados los archivos municipales, no consta ninguna petición de instalación de barandilla anterior a la fecha del accidente.

Con fecha 4 de abril de 2025, se dirige un nuevo escrito a la representante de los reclamantes, en el que se le indica que *“toda vez que en escrito de fecha 7 de enero de 2025 hace referencia a la interposición de un recurso de reforma y subsidiario de apelación contra el Auto num.2028/2024 de fecha 14 de octubre de 2024 del Juzgado de Instrucción núm.02 de Madrid, por el que se decreta el sobreseimiento provisional y el archivo de las actuaciones (diligencias previas 2166/2023), deberá expresar el estado en el que se encuentran las actuaciones penales, indicando el resultado del recurso referenciado, aportando copia de la resolución del mismo, y, en su caso, las restantes resoluciones que en la jurisdicción penal se hubieran podido dictar con posterioridad”*.

El 5 de junio de 2025 la entidad aseguradora municipal emite informe de valoración de los daños, cuantificándolos en un total de 276.377,51 euros y ello *“sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades”*.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82 de la LPAC, se concede trámite de audiencia a los reclamantes con fecha 1 de julio de 2025, los cuales presentan sus alegaciones el 18 de julio de 2025, señalando que, a su juicio, y en cuanto a la relación causal entre el accidente y el funcionamiento de la Administración, *«es determinante el informe emitido por el Servicio de Planificación y Construcción de Aparcamientos, en el que “claramente queda constancia de su actuación llevada a cabo con posterioridad al accidente, consistente en la instalación de una protección y vallado que inicialmente fue provisional (para evitar más accidentes) y posteriormente fue definitivo, consistente en barandilla de 90 cm de altura anclada al murete de hormigón de unos 50 cm”*». Por otro lado, reducen la indemnización solicitada a un total de 371.394,51 euros, con el desglose que señalan, aportando la declaración del IRPF del fallecido correspondiente al ejercicio 2022.

El 1 de julio de 2025 se procede a dar audiencia a la entidad aseguradora municipal, que el 2 de julio manifiesta que *“tras el estudio de la documentación aportada, consideramos la no responsabilidad del ayuntamiento ya que según se desprende en el informe técnico facilitado por la Dirección General de Planificación e Infraestructuras de Movilidad el murete no es un lugar habilitado para sentarse y la existencia del mismo era del conocimiento de los reclamantes ya que viven por los alrededores. También consta un informe toxicológico donde se certifica que el fallecido estaba bajo una intoxicación etílica que junto una conducta imprudente al sentarse en el murete provocó el fatal desenlace”*.

El 30 de junio de 2025 se confiere el trámite de audiencia a la comunidad de usuarios del aparcamiento para residentes, de Madrid, que el 16 de julio presenta sus alegaciones, manifestando que no existe ninguna responsabilidad por su parte respecto de los hechos acaecidos, y solicitando que se dé traslado del expediente a la entidad aseguradora con la tienen suscrito un seguro de responsabilidad civil a efectos de que pudieran realizar alegaciones y no se les produjera indefensión. Añade que *“(…) no podemos hablar de una caída accidental fortuita, (...) sino que hablamos de un comportamiento culposo por parte del accidentado, quien de manera voluntaria se sentó en un lugar sin respaldo de espaldas al vacío, (a unos cuatro metros aproximados del suelo), mientras se encontraba en una situación de grave alteración cognitiva como consecuencia de la ingesta abundante de alcohol”*.

Con fecha 15 de septiembre de 2025, se da de nuevo traslado a la entidad aseguradora municipal, a fin de que haga una nueva valoración del daño, teniendo en cuenta la nueva valoración realizada por los reclamantes con fecha 18 de julio de 2025. El 16 de octubre de 2025 se emite nuevo informe, en el que se establece el importe de la posible indemnización en la cantidad de 310.681,51 euros, sin perjuicio de sus alegaciones del mes de julio donde consideraban concurrente la culpa exclusiva del fallecido.

El 21 de octubre de 2025 se procede a dar nuevo trámite de audiencia a los reclamantes, a la entidad aseguradora municipal y a la comunidad de usuarios del aparcamiento.

Con fecha 31 de octubre de 2025, los reclamantes ratifican sus anteriores alegaciones, oponiéndose expresamente al escrito de alegaciones que había sido presentado por la comunidad de usuarios del aparcamiento para residentes de la c/

No constan nuevas alegaciones de la entidad aseguradora municipal, pero sí de la comunidad de usuarios del aparcamiento, que, con fecha 3 de noviembre de 2025, se ratifica en sus alegaciones anteriores.

Sin más trámites, con fecha 7 de enero de 2026, se dicta propuesta de resolución por la que se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

En este estado del procedimiento, se acuerda solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

TERCERO.- El día 19 de enero 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 42/26, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Ángel Chamorro Pérez, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 25 de febrero de 2026.

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 superior a 15.000 euros y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el 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 (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 según establece 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.

Los reclamantes ostentan legitimación activa en cuanto sufren el daño moral que provoca el fallecimiento de su esposo y padre, acreditando esta relación de parentesco mediante el correspondiente libro de familia. Actúan a través de representante, habiendo acreditado de forma debida esta representación en el expediente.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias *ex* artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, títulos competenciales que justifican 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 manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que el fallecimiento provocado por la caída tuvo lugar el día 12 de octubre de 2023, siendo la fecha de la presentación de la reclamación el 11 de octubre de 2024, por lo que podemos concluir que la reclamación ha sido presentada en plazo.

En cuanto al procedimiento seguido, observamos que se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC al departamento responsable de la Planificación e Infraestructuras de Movilidad en el Ayuntamiento de Madrid, habiéndose practicado la prueba documental y testifical solicitada por los reclamantes en los términos de después se señalarán.

Después de la incorporación al procedimiento de todo ello se ha dado audiencia conforme al artículo 82 de la LPAC, hasta en dos ocasiones a los reclamantes, a la aseguradora municipal y a la comunidad de usuarios del aparcamiento donde tuvieron lugar los hechos.

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.

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 caso, ya hemos adelantado la existencia del daño moral de los reclamantes por el solo hecho del fallecimiento de su familiar, *“daño moral cuya existencia no necesita prueba alguna y ha de presumirse como cierto”* y que jurisprudencia consolidada ha admitido como supuesto de lesión indemnizable, aunque de difícil valoración económica.

Probada la realidad del daño en estos términos, en el presente caso, los reclamantes invocan como causa de la caída que produjo el fatal desenlace la ausencia de un vallado protector en la parte superior del aparcamiento existiendo únicamente un murete con una altura muy baja.

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 los reclamantes 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 les incumbe probar que el accidente y el fallecimiento de D. (...) son consecuencia directa, inmediata y exclusiva de la ausencia de vallado en el murete desde el que se produjo la caída. 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

conurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

En este sentido debemos advertir que el hecho alegado por los reclamantes de que con posterioridad al accidente haya sido colocada un vallado en el lugar de los hechos no prueba en modo alguno que el mismo tuviera lugar por las circunstancias que invocan. 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”*.

Tampoco estas circunstancias resultan del atestado del Cuerpo Nacional de Policía que se limita a dar cuenta de que *“a las 00:45 horas del 12 de octubre de 2023 en la calle (...) el indicativo compareciente es comisionado por la CIMACC 050 al número de la calle, donde al parecer un varón se ha precipitado cayendo en la puerta de un garaje”*, añadiendo que *“una vez en el punto, los funcionarios observan a una persona tumbada en el suelo boca abajo, inconsciente, sangrando abundantemente por la cabeza (...) que los funcionarios valoran el estado del precipitado, constatando su gravedad, ya que se encuentra inconsciente, no responde a estímulos, no respira y no tiene pulso. Que por ello comienzan a realizar maniobras de reanimación cardio-pulmonar mientras esperan la llegada de los servicios sanitarios de emergencia. Que se persona el SAMUR..... que asiste a esta persona mientras se continúa con las maniobras de RCP. Que a pesar de que se trata de reanimar al varón durante largo tiempo, no se consigue revertir su estado, falleciendo en el punto”*.

Sin embargo, sí resultan del expediente remitido la concurrencia de dos circunstancias esenciales para la determinación de la posible responsabilidad de la Administración.

En primer lugar, el informe de la Dirección General de Planificación e Infraestructuras de Movilidad, emitido el 12 de febrero de 2025 y del que resulta que claramente que el murete desde el que se precipitó el fallecido no es un lugar habilitado para permanecer sentados, sino un muro de protección, no obstante lo cual, y tal y como resulta de la declaración de la esposa que consta en el atestado policial, ésta se encontraba junto a su esposo tomando unas cervezas en la parte superior del acceso al garaje cuando este último se cayó.

En segundo lugar, el informe del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses para la determinación de alcohol, psicofármacos y drogas de abuso del que resulta que se encontraron en las muestras del fallecido alcohol etílico en sangre, 2,80 g/L y alcohol etílico en humor vítreo, 3,04 g/L.

A estos efectos debemos tener en cuenta el Dictamen 440/18, de 4 de octubre, de esta Comisión según el cual:

«En este caso, además, a todo lo apuntado hasta ahora para eximir de responsabilidad al ayuntamiento se unen las condiciones en las que se encontraba el reclamante que, según el parte de asistencia del SAMUR, presentaba una “intoxicación etílica aguda importante”, lo que supondría la ruptura del nexo causal.

En este sentido nos pronunciamos en nuestro dictamen 98/16, de 12 de mayo al concluir que existió una culpa de la víctima con tal intensidad que permitía entender roto el nexo causal:

“El principal criterio que determina la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la Administración es la existencia de culpa de la víctima en grado tal que permite entender que existe una completa ruptura del nexo causal en cuanto determinante del daño producido (sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2009 (recurso 1316/2005). No es solo que los servicios de asistencia hiciesen constar que el accidentado presentaba feto enólico, sino que, cuando tiempo después del accidente, se comprueba en el Hospital su nivel de alcohol en sangre resulta una cifra de 218 mg/dl, o lo que es lo mismo 2,18 g/l, lo cual permite establecer que se encontraba en una situación en la que no podía controlar sus actos y por tanto cualquier caída ha de imputarse, no al estado del pavimento sino a la intoxicación etílica que padecía (...).”

En este mismo sentido cabe citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de diciembre de 2015 (recurso 442/2015)».

Por tanto, en el presente caso concurre la culpa de la víctima en un grado tal que permite entender que existe una completa ruptura del nexo causal en cuanto a la determinación del daño producido, de modo que cabe concluir en la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no quedar acreditada la preceptiva relación de causalidad entre el daño reclamado 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 25 de febrero de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 112/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid