

Dictamen n.º: **113/26**
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, 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 que atribuye a una caída en el paso de peatones situado en el cruce del Paseo de la Castellana, n.º 1, con la calle Génova impares, hacia la calle Goya.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 25 de noviembre de 2023, la interesada antes citada presenta por registro electrónico un escrito en el Ayuntamiento de Madrid, en el que formula una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos como consecuencia de la caída sufrida el día 18 de noviembre de 2023 (sábado), sobre las 19:15 horas, a la altura del Paseo de la Castellana, desde la calle Génova impares, hacia la Calle Goya, en el tramo del carril bus, debido a “*una malformación del asfalto, con un agujero no visible*”, que le hizo tropezar y caer al suelo, ocasionándole diversas contusiones y un mareo.

Refiere que fue atendida por varias personas, que la ayudaron a levantarse, y que no fue hasta el día siguiente, y debido a los dolores que sufría, cuando acudió al hospital, donde fue diagnosticada de una fractura de húmero del brazo derecho, con la inmovilización del mismo con un cabestrillo. Identifica como testigo al amigo que la acompañaba en ese momento.

El escrito relata que la reclamante, desde el accidente, no puede atender a sus quehaceres diarios, y depende de sus amigos y vecinos para ello.

Por lo expuesto, solicita una indemnización de daños y perjuicios en cuantía indeterminada, pero superior a quince mil euros, declarando que no ha sido indemnizada por compañía o mutualidad de seguros. Aporta con su reclamación diversa documentación médica, fotografías de su lesión y fotografías (tomadas el día 20 de noviembre de 2023) de la reparación de la calzada donde se cayó.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Con fecha 23 de enero de 2024, se notifica a la reclamante un requerimiento municipal, a efectos de que, en el plazo de quince días, aporte: la descripción detallada de los hechos, concretando el desperfecto del pavimento al que se refiere en su reclamación; indicación de la hora en que sucedieron los hechos e identificación que permita reconocer el emplazamiento, aportando croquis y fotografías; informe de alta médica; informe de alta de rehabilitación; declaración en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizada por compañía o mutualidad de seguros por estos mismos hechos; justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente; cualquier

otro medio de prueba de que pretendiera valerse y finalmente, indicación de que, por estos mismos hechos, no se siguen otras reclamaciones.

El requerimiento se atiende por la interesada el día 23 de enero de 2024, registrando un escrito, en el que manifiesta que no ha sido indemnizada ni va a serlo por entidad aseguradora de ningún tipo. Se adjuntan diversas fotografías de la lesión, así como documentación médica. El día 16 de febrero de 2024 anexa el croquis del lugar donde se cayó, más informes médicos y la declaración firmada del testigo.

El día 29 de agosto de 2024, se emite informe por la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas, Departamento de Vías Públicas, referido a la caída reclamada, y en el que se indica que la competencia en la conservación del pavimento corresponde a esa dirección general y está incluida dentro del contrato denominado contrato de servicios de conservación de los pavimentos de las vías públicas del Ayuntamiento de Madrid, Lote 1. Se señala que, tras consulta de las aplicaciones informáticas, se ha detectado que el 27 de junio de 2023 se tuvo conocimiento de una incidencia que *“parece coincidir con la indicada por la reclamante, siendo dada de alta por parte de la inspección”*. Asimismo, se reconoce que *“el lugar indicado por el reclamante es un paso de peatones apto para su tránsito, desconociéndose cualquier otra circunstancia de la actuación del perjudicado o de un tercero”*.

Se anexa el parte de inspección de incidencia del sistema Madrid-Avisa, de fecha 27 de junio de 2023, en el que se hace constar en las observaciones que *“se localiza arrollamiento en calzada, sup aprox 1x1m2 situado en carril bus”*, y se incorporan tres fotografías del lugar denunciado, en las que aparece sombreado el desperfecto.

El día 28 de octubre de 2024 se solicita la comparecencia del testigo propuesto por la interesada, notificación que es rechazada por caducidad el 9 de noviembre de 2024, por lo que se procede a realizar de nuevo la notificación por edictos en el BOE de 26 de noviembre de 2024, sin que haya comparecido el testigo el día 8 de enero de 2025 en las oficinas municipales a prestar el testimonio requerido.

El día 11 de noviembre de 2024 la interesada aporta una nueva dirección para la notificación del testigo, así como una copia del DNI del mismo.

Fechado el día 18 de noviembre de 2024, figura el informe de la aseguradora municipal, según el cual, realizado con la documentación inserta en el expediente, y de conformidad con el baremo de (2022), la valoración asciende a un importe de 48.049,69 € conforme al siguiente desglose:

“Indemnización por Lesiones Temporales:

*Días perjuicio básico: 60 días * 37,06 € = 2223,60 €.*

Días perjuicio moderado: 120 días 64,25€ = 7.710 €.*

Intervención quirúrgica 1544,36 €.

Lesiones Permanentes:

Secuela Funcional 18 puntos = 20.510,80 €.

Perjuicio Estético 2 puntos = 1706,07 €.

Pérdida de calidad de vida = 12.354,86€”.

Con fecha 18 de noviembre de 2024, se informa a la reclamante del estado de tramitación del expediente administrativo.

El mismo día 18 de noviembre de 2024 se da audiencia a la reclamante, a la aseguradora municipal y a la empresa encargada de la conservación vías públicas, no constando en el expediente administrativo que se hayan presentado alegaciones en dicho trámite.

El día 8 de abril de 2025 la aseguradora municipal aporta nueva valoración, por importe de 46.798,94 €, conforme al siguiente desglose:

“Indemnización por Lesiones Temporales:

*Días perjuicio básico: 60 días * 35,71 € = 2.142,60 €.*

Días perjuicio moderado: 120 días 61,89€ = 7.426,80 €.*

Intervención quirúrgica 1.544,36 €.

Lesiones Permanentes:

Secuela Funcional 18 puntos = 21.686,71 €.

Perjuicio Estético 2 puntos = 1.643,61 €.

Pérdida de calidad de vida = 12.354,86€”.

El día 2 de abril de 2025 el testigo comparece en las dependencias municipales. Manifiesta haber sido testigo directo de los hechos reclamados, pues iba junto a la reclamante, a su lado, ya que se dirigían al teatro, y, al ir a cruzar por el paso de peatones, vio que la interesada se había caído al suelo, tras tropezar con un desperfecto existente el lugar de paso de los autobuses de la EMT, porque ahí dice, se deforma el asfalto y había *“como dos montañas y como un boquete entre las dos montañas, que es el boquete que se hace por donde pasan las ruedas del autobús”*.

Se le exhibe la fotografía extraída del expediente, en concreto la que acompaña al parte de inspección de la incidencia, para que indique si se trata del desperfecto que causó la caída, respondiendo que *“es un desperfecto similar”*. Continúa relatando que no llamaron a los servicios de emergencia porque la peticionaria no quiso, pero el lunes (la caída acaeció el sábado) regresaron al lugar de los hechos para tomar fotografías y, cuando acudieron, *“ya estaban arreglando el desperfecto”*.

Cumplido con el preceptivo trámite de audiencia a las partes implicadas, finalmente el día 7 de enero de 2026 el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial de la Dirección General de Gestión del Patrimonio dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, al no considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

TERCERO.- El día 12 de enero de 2026 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 40/26 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal Dña. M.^a Teresa Sanmartín Alcázar, 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 25 de febrero de 2026.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del libro preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

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

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, *ex* artículo 25.2.d) de la 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 manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el presente caso, la caída objeto de reclamación se produjo el día 18 de noviembre de 2023, y, conforme ha quedado reflejado, se presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 25 de noviembre de 2023, por lo que estaría en plazo legal.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado y evacuado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC a la Dirección General de Conservación de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia a la reclamante, y demás partes implicadas en virtud del artículo 82 de la LPAC. Finalmente, conforme al artículo 81.2 de la precitada LPAC se ha incorporado la propuesta de resolución 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, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

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 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), 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 este caso, la existencia de un daño físico puede tenerse por acreditada mediante la documentación médica aportada, de la que resulta que la reclamante sufrió una fractura de húmero proximal derecho, que ha requerido de la realización de una intervención quirúrgica el día 27 de diciembre de 2023.

Determinada la existencia de un daño efectivo, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

En cuanto a la relación de causalidad, como es sabido, corresponde a la parte que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y, en particular, que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Es decir, le corresponde, conforme a lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, probar el nexo causal entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que,

para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la mecánica de la caída.

En este caso, la reclamante detalla que la caída sobrevino como consecuencia del *“mal mantenimiento del asfalto en el centro del paso de peatones, con semáforo, en el tramo de cruce del carril bus, estando este deformado con un gran montículo y un agujero imposible de ver”*.

En prueba de sus afirmaciones, la interesada aporta diversa documentación médica, fotografías del supuesto lugar de los hechos y la declaración de un testigo que la acompañaba el día de autos.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo que no sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público porque los firmantes de los mismos no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por la paciente en el informe como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia de Tribuna Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022(recurso 478/2021), considera los informes médicos *“medios probatorios idóneos para la acreditación de la forma concreta de causación de las lesiones a que los mismos se refieren”*.

Tampoco las fotografías aportadas sirven para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías, aunque muestren un 17/25 desperfecto en la acera, 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).

No consta la intervención de la Policía Municipal ni de los servicios médicos a raíz de la caída reclamada.

En todo caso, como se ha pronunciado la jurisprudencia, por todas, la precitada sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021) *“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 esta”*.

Ante reclamaciones por caídas en la vía pública, generalmente la única prueba directa es la testifical de las personas que presenciaron los hechos por los que se reclama, lo que hace que esta prueba tenga especial relevancia sin perjuicio de su valoración conjunta de todo el material probatorio, de acuerdo con la sana crítica. Pues bien, en el presente supuesto, y durante la instrucción del procedimiento, se ha practicado la prueba testifical solicitada por la reclamante, y el testigo ha descrito con solvencia las circunstancias del accidente, en coincidencia con la versión de la reclamante.

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”*.

En el expediente que nos ocupa, como se ha descrito en los antecedentes de hecho, se ha practicado, en dependencias municipales, la declaración del testigo designado por la reclamante, el cual afirma que caminaba con la interesada, a su lado, cuando se cayó y determina la causa e identifica el desperfecto que originó la caída.

Así pues, la prueba practicada permite tener por acreditado el lugar, la causa y las circunstancias de la caída.

Además, el informe de fecha 29 de agosto de 2024 de Conservación de Vías Públicas, adjunta el parte de inspección de incidencia de Madrid-Avisa de fecha 27 de junio de 2023, en el que se hace constar como observación del aviso: *“Alc.: Pavimentos. Anom.: Desperfecto en calzada. Obs.: Un reborde en calzada paso de peatones desde esquina en construcción de edificación hacia plaza Colon, los de la obra lo han pintado con spray para que se note porque se han caído varias personas tropezando. Se localiza arrollamiento en calzada, sup aprox 1x1m2 situado en carril bus. Incidencia no resuelta”*. Y se adjuntan tres fotografías en las que se aprecia el desperfecto del pavimento.

En estas circunstancias, no es jurídicamente admisible pretender hacer recaer en la reclamante las consecuencias de la falta de la indicada prueba del hecho causante, como plantea la propuesta de resolución, desconociendo la aplicación a estos casos de un principio de inversión de la carga probatoria, según la cual procede hacer recaer las consecuencias de la falta de acreditación de los extremos indicados, sobre la parte que se hallara en una posición prevalente o más favorable a efectuar tales averiguaciones, por la disponibilidad o proximidad a su fuente y por tanto, en este caso, sobre la Administración reclamada, que podría haber compelido a la empresa encargada de la realización de las obras a proporcionar esa información.

Según lo expuesto habrá de tenerse por acreditada la realidad de los daños y el mecanismo de producción que sostiene el reclamante, lo que es tanto como admitir el nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público, en aplicación del denominado *“principio de facilidad probatoria”*, que ha sido también aplicado por esta Comisión en otros casos en que concurría esa misma situación, como el

que analizaba el Dictamen 493/20, de 27 de octubre, o en los posteriores dictámenes 76/22, de 8 de febrero; 428/22, de 28 de junio y 121/23, de 9 de marzo, entre otros.

Determinada la existencia del daño y su relación de causalidad con la actividad administrativa, deberemos analizar la antijuridicidad del daño.

Efectivamente, la socialización de los riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender, el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento lesivo, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, no pueden llevar a considerar a las administraciones públicas como aseguradoras universales de todos los riesgos, llamadas a prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del proceder administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema de responsabilidad universal, no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico y económicamente inasumible.

Ahora bien, aun admitiendo tales límites, no resulta socialmente admisible que permanezca sin arreglar el desperfecto en la fecha en la que se produce la caída, el día 18 de noviembre de 2023, cuando el 27 de junio de dicho año ya se tenía conocimiento del desperfecto, incluso estaba sombreado para ser reparado, y tal reparación no se había llevado a cabo, tratándose, además, de un paso de peatones en una vía principal como es el Paseo de la Castellana.

Ya hemos recordado en nuestros dictámenes (307/17, de 20 de julio; 127/18, de 15 de marzo y 598/23, de 7 noviembre) que en los pasos de peatones el deber de diligencia de la Administración, en

cuanto su mantenimiento, es mayor que en otras zonas habida cuenta que son lugares de paso obligado para los peatones. Por tanto, los pasos de peatones son el lugar obligado para que éstos crucen por la calzada, por lo que este deber se corresponde con el de la Administración municipal de mantenerlos en un estado correcto, respetando el estándar de seguridad exigible.

Ahora bien, no cabe desconocer que, aun existiendo responsabilidad de la Administración en atención a la peligrosidad del desperfecto anteriormente mencionada, debe tenerse en cuenta que el paso de peatones era amplio y el desperfecto se encontraba en su extremo, de modo que es preciso apreciar que concurre una cierta culpa de la reclamante, ante su eventual falta de diligencia al no prestar atención a las circunstancias de la vía, tal y como hemos estimado en anteriores dictámenes sobre hechos similares, como el Dictamen 638/23, de 29 de noviembre o el Dictamen 417/25, de 3 de septiembre, entre otros.

QUINTA.- En consecuencia, acreditada la relación de causalidad y la antijuridicidad del daño, resta, por último, determinar la cuantía de la indemnización por los daños producidos.

Por ello, a falta de valoración por parte de la reclamante, habrá que estar al cálculo efectuado por la aseguradora municipal, en su informe de 8 de abril de 2025, cifrando la misma en 46.798,94 €, cantidad que habrá de reducirse en un 30%, según lo ya señalado, en atención a la culpa concurrente de la reclamante, resultando una indemnización de 32.759,26 €, que deberá ser actualizada conforme lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, reconociendo a la reclamante una indemnización por importe de 32.759,26 €, que deberá ser actualizada conforme lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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 113/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid