

Dictamen nº: **132/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **11.03.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 11 de marzo de 2026, 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 por Dña. (en adelante “*la reclamante*”), por los daños sufridos como consecuencia de la caída ocurrida en la....., de Madrid, motivada por las vallas que señalizaban unas obras.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 10 de julio de 2024, la persona indicada en el encabezamiento presenta un escrito en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios que se le han ocasionado como consecuencia de la caída sufrida el 22 de mayo de 2024, a las 23 horas, en la calle,, al tropezar con unas vallas metálicas que se encontraban allí señalizando una obra.

La reclamante señala que esa noche, al finalizar la jornada laboral, cuando salía de su restaurante-bar, “*había unas vallas en la acera y*

tropecé con ellas y al caer encima, la parte de debajo de una de las vallas me golpeó entre las piernas sintiendo un golpe fuerte y dolor. Terminé de cerrar el local y me subí al coche de transporte encargado que ya me estaba esperando. Mientras eso ocurría una persona llamada (...) observaba desde una pastelería de cerca, lo ocurrido”.

Relata que, después de llegar a su casa, tenía inflamación vaginal, por lo que ya de madrugada llamó a otro taxi que le llevó a Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre, donde empezó a sangrar, y tras hacerle las pruebas pertinentes tuvo que someterse a una cirugía y estar hospitalizada 5 días.

Solicita una indemnización por importe de 22.000 €, sin especificar los conceptos y cuantías, por los daños tanto físicos como psicológicos, así como por la pérdida de su actividad comercial, el cierre de un día de su negocio y tener que contratar una persona para cuidar a su hijo menor y a otra para trabajar en su negocio.

Junto con la reclamación se acompaña: documentación médica, fotografías del lugar del suceso y pantallazos de un teléfono móvil con un servicio de transporte de taxi contratado.

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 (en adelante, LPAC).

Tras ser requerida por el órgano instructor del procedimiento, la reclamante presenta escrito el 30 de septiembre de 2024, cumplimentando lo requerido, indicando que ella es autónoma, que el seguro no cubre todos los gastos producidos y que ha estado de baja laboral. Adjunta una declaración testifical, los partes de baja y alta laboral y documentación médica.

Por el instructor del procedimiento se solicitaron los informes pertinentes y se comunicó a la compañía aseguradora del ayuntamiento, la existencia de la reclamación.

El 11 de noviembre de 2024 se emite informe por la Jefatura de la Comisaría Integral del Distrito de Chamartín de la Policía Municipal, indicando que no consta actuación alguna ese día y en ese lugar.

Por la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas se informa el 13 de noviembre de 2024 lo siguiente:

“En la fecha y lugar indicados por el reclamante, el Canal de Isabel II Gestión, S.A. había comunicado la ejecución de una obra urgente por avería en su red, con número de expediente CYAU 110668. En consecuencia, la responsabilidad del accidente debe recaer, en su caso, sobre la referida compañía. Tal como se puede apreciar en las fotografías, las vallas son del modelo establecido para obras por averías. Por tratarse de una obra urgente por avería en la red no se requiere licencia propiamente dicha, bastando para la ejecución de la obra la simple comunicación de la misma.

Se adjunta copia de la historia de las fases por las que pasó el expediente y del informe de inspección emitido una vez finalizada la obra”.

Se adjunta el parte de inspección de control de ejecución de canalizaciones y el parte histórico de la avería, donde aparecen detalladas las distintas fechas del estado de la obra y la tarea realizada.

Así mismo, obra en el expediente, la valoración del daño realizada el 26 de noviembre de 2024 por la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, en la que, sin prejuzgar la existencia de responsabilidad, manifiesta que de conformidad con el baremo de fecha

de ocurrencia (2024), la valoración asciende a 4.988,87 €, indicando los conceptos.

El 16 de enero de 2025 se practica en dependencias municipales la prueba testifical con el testigo propuesto, el cual manifiesta que sí presencié la caída; que él se dirigía a trabajar para entrar a las 11 de la noche, en la pastelería sita en la calle,, y que vio a la chica que estaba en la puerta de la cafetería, y cómo ella se caía y que le caía encima una de las vallas de señalización de las obras que se estaban realizando esos días en la acometida del gas o agua. Señala que vio cómo se tambaleaba y se caía y que cree que el motivo era alguna baldosa levantada; que se cayeron sobre ella, algunas vallas. Se le muestra la fotografía de Google Maps y señala el lugar donde estaba él y la reclamante y en cuanto a las fotografías aportadas por la reclamante, refiere que el día del accidente las vallas no estaban así, sino que estaban colocadas en forma de “v”.

Instruido el procedimiento, se concedió trámite de audiencia el 21 de enero de 2025, a todos los interesados en el procedimiento.

Por el Canal de Isabel II se presenta escrito de alegaciones en el que se pone de manifiesto que consultado el sistema que registra los avisos, incidencias, trabajos y mantenimiento de elementos de la Red Canal de Isabel II, no consta incidencia alguna al respecto de los daños que se dicen sufridos el 22 de mayo de 2024 a consecuencia de unas vallas colocadas. Si bien, se significa que -como consecuencia de la rotura en la acometida de la calle,, - *“consta la incidencia nº188368/24 de 16 de mayo de 2024, por la que se tuvo que abrir cala en acera para repararlo, y posteriormente cerrarla y pavimentarlo. Para ello se procedió a colocar dos vallas del Canal indicativas de un peligro existente en ese punto exacto. Así consta en dicha incidencia, que se adjunta”*. Además, que el Canal de Isabel II no recibió aviso de que después, esas vallas se hubieran caído, o que alguien las hubiera descolocado. *“Precisamente,*

dichas vallas se colocaron de tal manera para señalar el peligro y el elemento que se estaba reparando”. Por último, se realiza una valoración de las fotografías aportadas y de la testifical practicada y finaliza diciendo que la reclamante no aporta ninguna prueba de la relación de causalidad.

Consta que la reclamante formula alegaciones el 19 de febrero de 2025, en las que abunda en lo ya manifestado, imputa la responsabilidad al ayuntamiento y expone su disconformidad con la valoración efectuada por la aseguradora municipal. Además, reitera la petición de indemnización de 22.000 € y valora en concreto una serie de daños personales, materiales y morales. Acompaña a su escrito, la declaración responsable de inicio de actividad del establecimiento de cafetería, emitida en su día (...) y la nómina de una trabajadora contratada para el periodo del 1 al 28 de octubre de 2024.

La reclamante comparece en la oficina instructora del procedimiento el 24 de junio de 2025, para tomar vista del expediente; y el 20 de enero de 2026 presenta escrito solicitando el impulso del procedimiento.

Finalmente, el 3 de febrero de 2026 se formuló la propuesta de resolución por el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial, en la que se desestima la reclamación formulada por no concurrir los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial.

TERCERO.- El día 11 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos (expte. 90/26), a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la

Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento de este dictamen.

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

El presente dictamen se emite en plazo.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la LPAC.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), ya que es la persona que sufrió una caída en una calle de Madrid.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid en virtud de las competencias que ostenta en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, *ex* artículo 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En relación con el Canal de Isabel II, que ha comparecido en el procedimiento como interesada, es preciso señalar que la titularidad de la vía pública es municipal y el lugar donde se cayó la reclamante al tropezar con las vallas que señalizaban la obra ejecutada en la acera por el Canal de Isabel II, es la vía pública. Así, es de aplicación nuestra doctrina al respecto pues se trata de unos daños ocasionados por una señal que advertía de la realización de unas obras en la vía pública, ejecutadas por el Canal de Isabel II en virtud de una autorización concedida por el Ayuntamiento de Madrid, y todo ello sin perjuicio de la posibilidad de ejercer -en su caso- la acción de repetición por parte del ayuntamiento frente a la empresa que ejecuta las obras por la indemnización satisfecha.

Por lo que se refiere al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (artículo 67.1 de la LPAC). En el presente caso, ocurrido el accidente el día 22 de mayo de 2024, la reclamación formulada el 10 de julio de 2024, está presentada en el plazo legal.

En cuanto al procedimiento, se han incorporado -conforme al artículo 81 de la LPAC- el informe del servicio afectado. Además, se ha emitido informe por la Policía Municipal. Y se ha practicado la prueba testifical con el testigo propuesto.

Finalizada la instrucción del procedimiento, se dio trámite de audiencia, como establece el artículo 82 de la LPAC, a la reclamante y a los demás interesados, que efectuaron las oportunas alegaciones.

Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, conforme a lo preceptuado en el artículo 81.2 párrafo segundo de la LPAC, que fue remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

Por todo ello, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- Como es sabido, 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”*. En el mismo sentido y para el ámbito local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

El desarrollo legal de este precepto constitucional se encuentra contenido actualmente en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la LPAC. La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características de la responsabilidad patrimonial:

“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo

jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.

Según reiterada jurisprudencia, por todas, las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y de 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014) para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con 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 de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

CUARTA.- Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar es la existencia real y efectiva del daño aducido. 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 este caso, lo que ha resultado acreditado por la documentación médica aportada son los daños físicos sufridos por la reclamante. En concreto, un hematoma y una herida vaginal de 7 cm, por la que tuvo que ser ingresada e intervenida quirúrgicamente. El resto de los daños han sido meramente alegados y no se han acreditado en modo alguno, ni con facturas o tiques de compra, ni con la aportación de contratos de trabajo o medios de prueba similares.

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

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 que los daños sufridos derivan de una caída motivada por una valla metálica que señalizaba la obra de pavimentación de una parte de la acera en la vía pública, que se encontraba a la salida de su establecimiento de cafetería.

En este caso, se alega que la caída sobrevino al tropezar con unas vallas y en concreto, que ella se cayó encima de una de ellas, y la parte de abajo de esa valla metálica le golpeó entre las piernas y le produjo el desgarro vaginal.

Para acreditar la relación de causalidad, ha aportado diversa documentación médica y fotografías.

Como hemos señalado reiteradamente (v.gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio, 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) los informes médicos no prueban que la caída se produjera, ni que fuera propiciada por las circunstancias que aduce la reclamante, sino solamente que padeció unos daños físicos; tal y como señalan entre otras, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014) y de 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

En cuanto a las dos fotografías aportadas, éstas fueron tomadas según se refleja en la fecha de la cámara, a primera hora de la mañana del día siguiente, por lo que, en todo caso, no reflejarían su situación por la noche en el momento de la caída. Y tampoco sirven para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, porque como declara esta Comisión Jurídica Asesora, no prueban que la caída estuviera motivada por la existencia de las vallas metálicas en la acera que aparecen en ellas (dictámenes 217/20, de 16 de junio, 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio). Además, cabe citar al respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de julio de 2015 (recurso 237/2015) que declaró en el caso de una caída en la vía pública que *“las fotografías aportadas (...) no prueban la mecánica o forma de ocurrir la caída alegada en tal fecha”*.

Como hemos expuesto en los antecedentes de este dictamen, en este caso, no intervino ni la Policía Municipal ni el SAMUR, siendo la propia accidentada la que acudió por sus medios a Urgencias, horas después de haber sufrido la caída.

En cuanto a la valoración de la prueba testifical practicada con un único testigo que iba a trabajar a la pastelería de al lado de la cafetería regentada por la reclamante, vemos que la descripción que hace el testigo no coincide exactamente con la de la reclamante. En efecto, el testigo refiere que vio *“que le caía encima una de las vallas de señalización de las obras que se estaban realizando esos días en la acometida del gas o agua”*; mientras que, en la reclamación inicial, la accidentada manifiesta que ella tropezó con las vallas y fue ella misma la que cayó encima de una valla metálica. A su vez, en el informe de urgencias hospitalarias de 23 de mayo de 2024 se describe el motivo de la consulta: *“mujer de 38 años que acude a Urgencias por traumatismo a nivel genital tras caída accidental sobre una valla metálica de obra en la vía pública hace unas horas”*.

En adición a ello y en cuanto a la causa concreta de la caída, la reclamante no refirió ningún otro elemento de la vía pública que le hiciera tropezar. Sin embargo, el testigo *“cree que el motivo era alguna baldosa levantada”*. Por tanto, se aprecia una discrepancia en cuanto al elemento que motivó la caída, que, para la reclamante, fue una de las vallas; y para el testigo, la baldosa.

En el expediente administrativo obra el informe del Departamento de Vías Públicas en el que se explicita que, debido a una avería, el Canal de Isabel II tuvo que realizar una reparación urgente, en la fecha y lugar indicados por la reclamante.

Por tanto, el resultado de la prueba practicada y su valoración conjunta, nos permite concluir que, si bien puede tenerse por probado que la reclamante sufriera una caída, es lo cierto que no han quedado acreditadas las circunstancias por las que ésta se produjo.

En consecuencia, no puede tenerse por probada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal, por cuanto que esta relación causal ha de ser inmediata y

directa. Y dado que la carga de la prueba le corresponde a la reclamante, según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

QUINTA.- Aun suponiendo a los meros efectos dialécticos, que se hubiera probado la relación de causalidad, el daño no sería antijurídico, puesto que la reparación realizada por el Canal de Isabel II en la acera en cuestión, estaba señalizada adecuadamente y se había comunicado al ayuntamiento; por lo que se cumple la normativa al respecto.

Así, el artículo 31 de la Ordenanza Municipal de Diseño y Gestión de Obras en Vía Pública aprobada el 31 de mayo de 2006, señala que *“iniciada la obra, todo su perímetro, deberá quedar protegido mediante vallas homologadas por el Ayuntamiento”* y que *“la señalización de las obras se ajustará a lo establecido en la Ordenanza reguladora de la Señalización y Balizamiento de las Ocupaciones de Vías Públicas por la Realización de Obras y Trabajos”*, por lo que *“el titular de la licencia será responsable de tomar las medidas necesarias para evitar daños a terceros”*.

Se ha aportado por el Canal de Isabel II, el parte con el historial de las fechas de la incidencia en cuestión en el que se adjunta la fotografía de cómo se colocaron las vallas (en forma de “V”) para evitar que los viandantes pisaran en la zona de reparación, lo que coincide con la forma descrita por el testigo.

Al existir unas obras en la acera -como hemos dicho, bien señalizadas- los viandantes han de extremar la precaución al deambular, siendo de aplicación la doctrina de este órgano consultivo al respecto. Así, en los dictámenes 545/20, de 1 de diciembre o 272/25, de 29 de mayo, indicábamos que *“la existencia de obras en la calle (necesarias*

para mantener el pavimento en buen estado) exige como contrapartida que los ciudadanos incrementen la necesaria atención al deambular”.

Por ello, la caída pudo deberse a la falta de diligencia de la reclamante al no fijarse en algo tan evidente como las vallas colocadas señalizando unas obras, pudiendo influir en esa situación, la premura por coger el taxi que la estaba esperando ya, al salir de su establecimiento.

Para finalizar, es de aplicación la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo (por todas, la Sentencia de 5 de junio de 1998), que señaló: *“No cabe considerar que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados (...) por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario (...) se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.*

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Madrid, al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado, y en todo caso, no ser antijurídico el daño sufrido.

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 11 de marzo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 132/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid