

Dictamen n.º: **88/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **19.02.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de febrero 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída acaecida a la salida de la estación de metro La Peseta, de Madrid, y que imputa a un desperfecto existente en sus proximidades.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 31 de marzo de 2023 la interesada antes citada, representada por otra persona, presentó un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Madrid.

En dicho escrito se relataba que el día 29 de septiembre de 2021, cuando la interesada salía del metro, caminando por el pasillo peatonal izquierdo del parque público que comunica con la estación de metro La Peseta, de Madrid, en la calle Salvador Allende n.º 3, introdujo su pie en un desperfecto existente en la calzada y ello motivó que cayera al suelo abruptamente, golpeándose contra el pavimento.

Señala que una persona que se encontraba cercade allí, al presenciar la caída, acudió a socorrerla, y que avisaron a los servicios de emergencia del 112, llegando poco después una ambulancia del SAMUR.

Explica que, con motivo del accidente, se requirió la visita de un perito experto, con el fin de valorar sobre el terreno las causas del siniestro y, en especial, el estado del pavimento 2 del pasillo peatonal izquierdo del parque de la c/ Salvador Allende n.º 3, de Madrid, en el momento del accidente.

En dicho informe pericial se afirma que *«el pasillo peatonal presenta un solado con baldosas “tipo ayuntamiento”, que muestra un deterioro de una franja longitudinal del mismo en 2/3 parte de la longitud de la caseta de la citada estación de metro, así como otra franja que parte de esta en sentido transversal al tránsito peatonal»*; que tales deterioros consisten en levantamientos y hundimientos de las baldosas, incluyendo la pérdida de varias de ellas, todo ello con resaltos de más de 1,5 cm y que tal situación genera obstáculos peligrosos para los peatones, en ambos sentidos del tráfico peatonal por ese parque y/o para acceder a la estación de Metro.

A partir de todo ello, el referido informe concluye: *“A la vista de la inspección realizada se dictamina que el origen del presente siniestro se encuentra localizado en una falta de conservación y mantenimiento por parte municipal del solado del citado pasillo peatonal 3 del citado parque público con acceso a estación de metro, todo ello en cuanto a la existencia del citado deterioro de su solado, lo cual producen unos obstáculos con peligro de tropiezos de peatones”*.

A consecuencia de la caída, según se indica en la reclamación, la afectada sufrió la fractura de la extremidad distal del radio izquierdo, que requirió tratamiento quirúrgico y mantiene diversas secuelas. Tales daños y perjuicios se valoran en una cantidad total de 19.904,61 €, siguiendo el criterio de otro informe pericial médico, que también se adjunta.

En este otro informe pericial, se cuantifican 120 días de perjuicio particular moderado, desde el percance hasta el alta laboral, del 25 de enero 2022, pues, hasta entonces, precisó reposo funcional y rehabilitación de la muñeca izquierda, y otros 84 días de perjuicio personal básico, hasta el 21 de abril de 2022, pues hasta ese momento precisó del empleo de férula nocturna en la muñeca.

Además, se consideran acreditadas determinadas secuelas en la muñeca izquierda, precisando que las mismas se concretaron en un informe médico elaborado a partir de los datos una consulta de valoración del daño corporal, efectuada el día 21 de febrero de 2023. Tales secuelas, establecidas en la fecha últimamente apuntada, son:

- Dolor a la palpación en tercio distal de radio.
- Balance articular limitado en -10° de flexión dorsal (60°) vs contralateral (70°). Resto de arcos conservados, pero con molestias en grados forzados.
- Balance muscular 4+/5.
- Sensación hipoestésica en regiones de dorso de mano y 4° dedo.
- Cicatriz hiperocrómica de 5 centímetros de longitud y aspecto queloideo en el dorso de la muñeca.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, en la reclamación se interesaba que se notificara la reclamación a Metro de Madrid, S.A. y al Consorcio Regional de Transporte, como interesados, y que se les solicitara que aportaran los datos de sus seguros de responsabilidad civil.

En materia probatoria, junto con la reclamación se aportaba la siguiente documentación: inscripción y aceptación del apoderamiento del tipo A *“Apoderamiento general para cualquier actuación administrativa y*

ante cualquier administración pública”, en favor de la representante de la reclamante, en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración General del Estado; el informe de la asistencia del SAMUR; el informe del Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Clínico San Carlos, de 29 de septiembre de 2021; varios informes clínicos del mismo hospital de 6 de octubre de 2021, 25 y 27 de enero, 23 de junio y 20 de julio de 2022; diversas citas a fisioterapia; la valoración de los daños y las secuelas según el baremo de UNESPA y los informes periciales antes citados, el primero suscrito por un arquitecto técnico, sobre el lugar del accidente, que incluye varias fotografías del desperfecto que analiza y el segundo, un informe médico pericial de valoración del daño, suscrito por dos médicos especialistas en valoración de daño corporal y Medicina del Seguro, que incluye el informe de establecimiento y valoración de las secuelas antes referidas.

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).

El día 10 de abril de 2023, se comunicó el procedimiento a la aseguradora municipal, a través de la correduría, acusando recibo el día siguiente.

Según consta, se solicitó información sobre el suceso a la Policía Municipal, que el día el día 27 de abril de 2023 comunicó que, consultados sus archivos, no les constaba haber intervenido en el mismo.

Con igual fecha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la LPAC, se solicitó la emisión del correspondiente informe a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid.

Mediante oficio, del que consta la recepción el 25 de abril de 2023, se requirió a la interesada para que presentara determinada documentación consistente en: descripción detallada de los hechos, con indicación de la hora; determinación de los daños; informes de alta médica y de alta de rehabilitación; declaración suscrita por el afectada en la que se manifestase expresamente que no había sido indemnizada (ni iba 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; aportación de los medios de prueba que tuviera por conveniente y la declaración de posibles testigos de los hechos.

En cumplimiento del requerimiento efectuado, mediante escrito de 17 de mayo de 2023, la interesada presentó escrito de subsanación y mejora de su reclamación, reiterando la descripción del suceso de la reclamación inicial y precisando que el accidente tuvo lugar entre las 11:35 y las 11:40 horas del día 29 de septiembre de 2021.

Se acompañaban también diversos informes médicos: los informes de alta médica en el Servicio de Urgencias y en el Servicio de Cirugía Traumatológica del Hospital Universitario Clínico San Carlos; el informe de alta en el Servicio de Rehabilitación del mismo centro, de fecha 25 de enero de 2022; un informe de 27 de enero de 2022, del Servicio de Traumatología, que indica que finalizada la rehabilitación persistían molestias tendinosas y parestesias en el 4º dedo, por lo que se recomendaba a la afectada el empleo de una férula nocturna y se programó un electromiograma para control y seguimiento y un último informe del mismo servicio, de 23 de junio de 2022, que constata que el paciente refiere mejoría parcial, aunque continua con las parestesias. No constan más seguimientos de las referidas parestesias.

También se aportaron los partes de baja laboral y el de alta, por mejoría que permitía desempeñar el trabajo habitual, de fecha 27 de enero de 2021.

Además, en el escrito se indica que la interesada recibió, por cuenta de su entidad aseguradora, una primera indemnización por incapacidad temporal por accidente, en cuantía de 1.453,45 €, y otra posterior, por igual concepto, de 1.233,58 €. Se aporta la comunicación emitida por la entidad aseguradora, aprobando sendas indemnizaciones.

En materia probatoria, además de la documentación ya aportada, en cuanto a la presencia de testigos, se indica que hubo una persona que transitaba por un lugar próximo que, al presenciar el accidente, acudió a socorrer a la reclamante y juntas avisaron a los servicios de emergencias del 112, pero que la afectada no pudo recoger sus datos.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 81 de la LPAC, se incorporó al expediente el informe emitido por la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas, de 25 de mayo de 2023, en el que el jefe de la Unidad de Conservación 3 informa sobre el desperfecto al que se atribuye el accidente: *“se trata de una acera que presenta pequeños desperfectos generalizados en su capa de rodadura. Al no poderse arreglar con reparaciones puntuales, la calzada está pendiente de un proyecto para su reparación. Por tanto, la imputabilidad sería de la Administración, en caso de que se demuestre que existe relación de causalidad entre el daño y el desperfecto. En estos momentos la acera se encuentra totalmente reparada”*.

La compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid emitió el 11 de septiembre de 2023 el informe de valoración de los daños sufridos por la reclamante, cifrándolos en un importe total de 16.161,63 €, resultantes de la adición de las siguientes cantidades: 1 día de perjuicio grave, a 89,27 €; otros 119 días de perjuicio personal moderado, a razón de

61,89 € cada uno, valorados de conformidad con el baremo de 2021; el importe de una intervención quirúrgica (1.130 €); 5 puntos de funcionales (4.799,32 €) y otros 3 puntos de perjuicios estéticos (2.777,39 €).

Tras conferirle el trámite de audiencia, mediante escrito de 14 de noviembre de 2023, la interesada efectuó alegaciones, en las que precisó que existía un error en la indicación del lugar del percance, manifestando que los hechos tuvieron lugar en la Avenida de la Peseta, s/n, y que, con ese dato ya sí constaría la efectiva intervención de la Policía Municipal, que también se reflejó en el informe emitido por el SAMUR.

Además, en cuanto a la valoración del informe de Vías Públicas, señala que el emitido confirma que la acera ha sido reparada, asumiendo la Administración municipal la responsabilidad en el contexto de un acto propio e insiste en las conclusiones del informe técnico pericial que aportó inicialmente.

Al respecto de la eventual consideración del siniestro como prescrito, la reclamante manifiesta en sus alegaciones: *“resulta necesario recordar que la estabilización de las secuelas se fija en la fecha 21 de abril de 2022, coincidiendo con el informe emitido por el traumatólogo del que se desprende el fin de la mejoría de la sintomatología clínica, al ponerlo en relación con el resultado del de 23 de junio, precisando hasta dicho momento el empleo de férula nocturna en la muñeca, por lo que no habría prescrito el plazo para la presentación de reclamación patrimonial, puesto que la reclamación patrimonial se presentó el 31 de marzo de 2023”*.

En lo demás, el escrito de la interesada reiteraba sus pretensiones iniciales.

Seguidamente, con fecha 23 de enero de 2024, se solicitó un informe complementario a la Policía Municipal, que fue emitido el día 16 de septiembre de 2025. En el mismo se indica lo siguiente: «... se informa

que, consultados los antecedentes existentes en esta Comisaría Integral de Distrito, figura un informe policial del hecho en el cual el indicativo mencionado atendió una incidencia por caída en vía pública.

A su llegada los agentes pudieron confirmar tales hechos, una mujer de 51 años de edad había caído fracturándose la muñeca izquierda por el mal estado de la acera. Se comunicó dicha incidencia mediante el programa “AVISA”. Lo que le comunico para su conocimiento y efectos oportunos».

A continuación, se concedió nuevamente trámite de audiencia a la reclamante, mediante oficio notificado el día 6 de noviembre de 2025.

También consta concedido trámite de audiencia a la aseguradora municipal, que efectuó alegaciones el mismo día 6 de noviembre de 2025. En las mismas indica que la empresa UTE Pacsa-Asfalpasa, por ser la contratista municipal encargada, tenía la obligación de inspeccionar semestralmente la totalidad de los pavimentos de los distritos contemplados en el pliego e introducir en el sistema todas las incidencias que supusieran falta de seguridad para los vehículos o peatones y que, en este caso, el aviso para la reparación de la incidencia no estaba creado, de forma que no fue hasta mucho después, el 22 de septiembre de 2023, cuando se reparó. Por todo ello, la aseguradora indica que el daño podría considerarse imputable a la empresa adjudicataria por incumplimiento del Pliego de Prescripciones Técnicas, si se demostrara la relación causa-efecto y el resto de los requisitos de la responsabilidad patrimonial.

Constan unas nuevas alegaciones de la reclamante, de 20 de noviembre de 2025, manifestando que el informe policial incorpora un reportaje fotográfico que coincide exactamente con las imágenes contenidas en el informe pericial aportado por el arquitecto técnico designado a su instancia, manifestándose en ambos informes el mismo estado del suelo, con idénticos levantamientos, hundimientos y pérdida de baldosas con resaltos superiores a 1,5 centímetros. En lo demás,

reitera sus pretensiones y considera acreditados todos los requisitos de la responsabilidad patrimonial que pretende.

Finalmente, con fecha 15 de enero de 2026, se ha suscrito una propuesta de resolución, en la que se acuerda desestimar la reclamación por considerarla prescrita y no entender suficientemente acreditada la existencia de una relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, ni tampoco el concreto alcance de los daños y secuelas reclamadas.

TERCERO.- El día 26 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 55/26, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía 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 (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

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

La reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega, producido por una defectuosa conservación de la vía pública, según su criterio. Se encuentra representada por otra persona, cuyo apoderamiento consta incorporado al procedimiento. Se trata de un apoderamiento administrativo, que consta inscrito en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la administración General del Estado (REA-AGE) y es del tipo A, cuyo alcance se describe en la propia inscripción aportada como *“apoderamiento general para cualquier actuación administrativa y ante cualquier administración pública”*.

De igual forma, 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 materia de procedimiento, observamos que en este caso se ha incorporado la prueba documental interesada por la reclamante, que se ha recabado el informe de los servicios públicos responsables en la gestión del servicio público cuestionado, ex. artículo 81 de la LPAC y el resto de los que se ha considerado de interés para esclarecer los elementos de la responsabilidad. Adicionado todo ello al expediente, se ha dado traslado de audiencia y alegaciones a la reclamante y al resto de los interesados, según dispone el artículo 82 de la LPAC y, finalmente, se ha formulado una propuesta de resolución, que corresponde analizar a esta Comisión Jurídica Asesora.

Observamos que no consta la intervención de la contratista en el procedimiento, a diferencia de lo que viene siendo habitual en este tipo de procedimientos en la tramitación del Ayuntamiento de Madrid. No obstante, dado el sentido del presente dictamen y considerando que finalmente es una circunstancia que solo afectaría a la indicada Administración, pues perjudicaría la repetición de la eventual responsabilidad patrimonial, no se considera procedente la retroacción del procedimiento.

De esa forma y según lo expuesto, 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, sin perjuicio de tener que poner de manifiesto también la excesiva duración de la tramitación del procedimiento, muy superior a la prevista legalmente; aunque como hemos mantenido en anteriores dictámenes, esta circunstancia no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido (artículo 24 de la LPAC), ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

TERCERA.- Corresponde a continuación analizar si la reclamación se encuentra formulada en plazo.

En lo relativo a esta cuestión, el artículo 67.1 de la LPAC dispone que 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 supuesto que ahora nos ocupa, resulta de la documentación examinada que el accidente tuvo lugar el día 29 de septiembre de 2021 y que la afectada por causa de los daños hubo de someterse a una intervención quirúrgica y a diversos tratamientos de rehabilitación, que se extendieron más allá de la baja laboral.

Así, consta que permaneció de baja por incapacidad laboral transitoria causada por accidente común hasta el día 27 de enero de 2021 y en ese momento se le concedió el alta, por resultar su situación médica compatible con el desempeño de su actividad laboral. Continuó no obstante recibiendo rehabilitación hasta el 25 de enero de 2022, cuando también se le dio el alta en ese servicio, según consta debidamente documentado, sin perjuicio de que persistieran determinadas parestesias en el cuarto dedo de la mano izquierda y de que se efectuaran algunas asistencias posteriores por las mismas, en las que se recomendó a la afectada el uso de una férula nocturna que, sin embargo, tampoco las han eliminado, ya que por eso se reflejan entre las secuelas que se recogen en el informe de valoración de secuelas, elaborado un año después, que presenta la propia reclamante, poniendo todo ello de manifiesto que en el momento del alta del Servicio de Rehabilitación, ya se había alcanzado el techo terapéutico de la paciente y que los daños todavía subsistentes se habían cronificado, teniendo ya el carácter de secuelas.

Efectivamente, como tiene señalado el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 11 de abril de 2018 (recurso 588/2016), no es posible dejar abierto el plazo de prescripción de forma indefinida, porque ello atentaría contra el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

Ello supone, como acertadamente señala la propuesta de resolución remitida, que el computo inicial del plazo de la prescripción debe situarse en el 25 de enero de 2022 y, por tanto, en el momento en que se formuló la reclamación, el día 31 de marzo de 2023, ya se encontraba prescrita.

Sin perjuicio de lo indicado y a mayor abundamiento, debemos destacar que en este caso el material probatorio no permite entender acreditado el nexo causal entre el daño y el servicio público, puesto que con independencia de la existencia del desperfecto en la zona de la vía aludida por la reclamante, según resulta de los propios informes del Departamento municipal de Vías Públicas; no se ha constatado la mecánica del suceso y, por tanto, no consta si el percance vino motivado por el aludido desperfecto, por la desatención de la viandante o por cualquier otra circunstancia, ya que las fotografías incorporadas no prueban que el accidente estuviera motivado por la existencia de los desperfectos u obstáculos en la calzada que muestren, ni la mecánica del accidente (v.gr. dictámenes 116/18, de 8 de marzo; 221/18, de 17 de mayo; 415/18, de 20 de septiembre y 308/19, de 25 de julio, entre otros muchos), como tampoco los informes médicos o de los efectivos policiales, que únicamente recogieron las manifestaciones de la reclamante.

Además, el informe pericial elaborado a instancias de la afectada, lógicamente, no sirve más que para analizar la peligrosidad del elemento del viario, pero tampoco acredita la mecánica de la producción del accidente y, según consta, en este caso no se ha podido contar con testigos presenciales, que arrojarían luz sobre dicho extremo.

Por todo ello, no resulta posible conocer cómo se produjo el accidente, por lo que debe concluirse que no se ha acreditado la existencia de nexo causal entre la obligación municipal de mantener la vía en condiciones de seguridad y el daño alegado.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de noviembre de 2018 (recurso 371/2018) *“corresponde a la actora la carga de probar la certeza de los hechos de los que pretende derivar el derecho reclamado. Si no logra acreditarlos, conforme a una reiterada doctrina, no puede pretender que los ayuntamientos y las administraciones públicas en general se conviertan en aseguradores universales o en entidades providencialistas reparatoras de todos los daños que sufran los ciudadanos al utilizar las vías públicas”*.

Y dado que la carga de la prueba le corresponde a la reclamante, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”* según señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016), por lo que procede también por esa cuestión de importancia capital procedería la desestimación de la reclamación.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al entenderse prescrita y no haberse acreditado el nexo causal entre el daño 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 19 de febrero de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 88/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid