

Dictamen nº: **435/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **03.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 3 de septiembre de 2025, 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 la caída sufrida en un alcorque vacío, en la calle de Alcalá, a la altura de los números 349-351, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 30 de junio de 2023, la persona indicada en el encabezamiento presenta reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios derivados de la caída acaecida el 1 de septiembre de 2022, en la calle de Alcalá, a la altura de los números 349-351, en un alcorque sin árbol, sin cubrir y sin señalizar.

Como consecuencia del accidente, refiere que fue atendida por el SAMUR, que la trasladó a un centro sanitario, siendo diagnosticada de rotura de húmero derecho, no habiendo recuperado todavía la movilidad.

La reclamación no cuantifica la indemnización, pero dice que sería inferior a 15.000 euros.

Al escrito acompaña informes médicos, fotografías, factura de gafas y gastos de desplazamiento.

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 25 de febrero de 2019, se requirió a la reclamante para que aportara: poder notarial, en caso de obrar a través de representante; una descripción de los daños; informe de alta médica; informe de alta de rehabilitación; estimación de la cuantía en la que valora el daño; declaración en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizado 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.

La reclamante presentó escrito, fechado el 6 de septiembre de 2023, dando cumplimiento al requerimiento y fijando la cuantía indemnizatoria en 15.917,70 euros por las lesiones, 1.838,70 euros de gastos de desplazamiento, y 79 euros, por la rotura de gafas.

En este segundo escrito, identifica a dos testigos y solicita su declaración.

El órgano instructor solicitó informe a la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes, siendo emitido el 27 de septiembre de 2024, y en el que señala: *“Analizando la información interna consultada, se aprecia una amplia acera que permite el tránsito del peatón sin*

necesidad de aproximarse al alcorque para el correcto y seguro paso de peatones por la vía pública. Si bien en la fecha del siniestro se podría apreciar que el alcorque estaba vacío y sin señalizar y con una depresión con respecto a la rasante de la acera, en fechas posteriores al incidente, fue subsanado con la condenación del alcorque”.

Citados los testigos en dependencias municipales, el primero de ellos resultó ser el esposo de la reclamante, quien declara que el día de los hechos, sobre las 21:30 horas, volvían a casa de cenar toda la familia conversando, cuando su esposa no se dio cuenta de un alcorque que tenía unos 25 cm. de profundidad, y que él intentó sujetarla, pero no pudo, cayendo ella de lado y golpeándole a él las gafas. Añade que no se veía bien porque no había mucha claridad.

El segundo testigo es el hijo de la reclamante que viene a coincidir, en esencia, con lo manifestado por el primer testigo.

Solicitado informe al departamento responsable del alumbrado, refiere que no consta la existencia de deficiencias en el lugar y día de los hechos.

La aseguradora del Ayuntamiento hace una valoración de conformidad con la indemnización pretendida, por un importe total de 16.698,70 euros.

Otorgado trámite de audiencia a la reclamante no consta la formulación de alegaciones.

Finalmente, se redacta por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por falta de acreditación de la relación de causalidad y antijuridicidad del daño.

TERCERO.- El día 18 de julio 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 403/25 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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 3 de septiembre de 2025.

El escrito solicitando el informe 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 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 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 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, se dice que el accidente tuvo lugar el día 1 de septiembre de 2022, por lo que la reclamación, presentada el 30 de junio 2023, ha sido formulada en plazo, sin necesidad de atender a la fecha de curación o de determinación de las secuelas.

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 del Agua y Zonas Verdes del Ayuntamiento de Madrid.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia a la reclamante, que no ha formulado alegaciones. Con posterioridad, 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, 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 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En el presente caso, con los informes médicos aportados, resulta acreditado en el expediente la realidad de los daños, al constar que la reclamante sufrió una fractura del húmero derecho.

Determinada la existencia de daño efectivo, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde a la parte actora 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 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 le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la vía pública. Una vez acreditado dicho extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima o la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos, o la existencia de fuerza mayor.

La reclamante ha aportado, además de los informes médicos, fotografías del alcorque vacío donde cayó, y la declaración de dos testigos, que han depuesto en la sede municipal.

Respecto a los informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, no son válidos para esclarecer el modo en que esta se produjo, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

Respecto a las fotografías, pueden acreditar la realidad del desperfecto. En el presente caso, las mismas muestran un alcorque vacío. Esas fotografías, junto con el informe del servicio responsable, evidencian un defectuoso funcionamiento del servicio público del Ayuntamiento de Madrid. En efecto, como hemos recogido en los antecedentes, el departamento al que compete el mantenimiento de los alcorques refiere que el alcorque carecía de árbol, estaba sin señalizar y presentaba una depresión respecto a la rasante.

Como venimos sosteniendo, ante reclamaciones por caídas en la vía pública, generalmente la única prueba directa es la testimonial 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.

En el presente expediente se ha practicado prueba testifical de dos personas que declaran que acompañaban a la reclamante cuando esta cayó en el alcorque. Es cierto que los dos testigos son familiares directos de ella y, aplicando por analogía lo dispuesto en el artículo 377 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, estarían incurso en causa de tacha; ahora bien, ello no excluye todo valor a su declaración, que debe ponderarse con el resto de pruebas, siendo relevante la asistencia *in situ* del SAMUR, que da verosimilitud a la realidad de la caída en ese lugar, donde había un alcorque vacío, en la hora señalada por la reclamante y los testigos, habiéndose también aportado fotografías de la accidentada siendo asistida en ese lugar concreto.

En este sentido, como señala la Sentencia de 18 de noviembre de 2022 (recurso 378/22) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en orden a tener por debidamente acreditada la causa concreta de la caída y, en consecuencia, el nexo de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento de los servicios públicos, no pueden exigirse unos condicionamientos en la prueba que, de hecho, *“vendrían a imposibilitar de todo punto la acreditación de dicho presupuesto esencial, pues en la generalidad de los supuestos de caídas como la aquí descrita por el recurrente los testigos presenciales, de existir, no observan directamente el hecho determinante (esto es, si el peatón introduce o no el pie en un determinado hueco o tropieza con alguna baldosa o anomalía en la acera) sino el de haberse producido una caída en un concreto lugar y el estado del acerado o del pavimento en el mismo, de forma y manera que cobra especial relevancia la prueba indiciaria, igualmente idónea en orden a la cumplida acreditación del hecho causante o determinante de las lesiones y la siempre exigible relación de causalidad, por lo que una ponderación conjunta de tal clase de testimonios y restantes pruebas practicadas,*

junto con los datos obrantes en el expediente (tales como la coherencia de las manifestaciones del perjudicado en el expediente en cuanto a la forma concreta de causación de las lesiones y el mantenimiento de la versión de los hechos desde los momentos iniciales en que intervienen los servicios médicos hasta que se formaliza la reclamación administrativa y en el ulterior proceso judicial) puede llevar a formar la convicción judicial en cuanto a la mecánica del siniestro”.

Como señala esa sentencia, la carga de probar la relación de causalidad no se puede convertir en una *probatio diabólica*, a cargo del reclamante, de los hechos constitutivos de su pretensión resarcitoria.

Así, en el presente expediente, a la vista del material probatorio del mismo, pocas dudas razonables pueden tenerse de la realidad del relato de los hechos realizada por la reclamante, que es suficientemente verosímil y lógico.

Considerado el relato de la reclamante y de los testigos sobre la causa de las lesiones que sufrió aquella, debe valorarse si las deficiencias que causaron la caída eran de entidad suficiente para que concurra la antijuridicidad del daño, ya que las entidades locales, si bien tienen obligación de mantener el viario público en condiciones de transitabilidad, no es exigible una absoluta uniformidad, requiriéndose también a los viadantes un deambular diligente con el que fácilmente puedan eludirse pequeños desperfectos u obstáculos visibles. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se pronuncia al decir en su Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017): *“Tal como nos hemos pronunciado reiteradamente, en casos de caídas como la presente, la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, si bien ha de precisarse que no es posible reclamar una total uniformidad de la vía pública ni la inexistencia absoluta de elementos que interfieran en el tránsito de los peatones. Lo exigible es*

que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme y el paso aparezca adecuadamente expedito como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que, socialmente, es requerible. Es precisamente cuando sea necesario un nivel de atención superior cuando surgirá, en su caso, la relación de causalidad, siempre que no se rompa dicho nexo por hecho de tercero o de la propia víctima”.

Con respecto a la presencia de alcorques en la vía pública nos hemos pronunciado en anteriores dictámenes indicando que existe un deber inexcusable de los viandantes de prestar atención a las circunstancias existentes en la acera que pueden suponer obstáculos a la deambulación pero cuya existencia se justifica por el cumplimiento de fines públicos, tales como alcorques o bolardos. Así nos hemos hecho eco de la Sentencia de 2 de mayo de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía cuando dice que “*un alcorque no es un lugar habilitado para la deambulación o tránsito de los viandantes*”. En este caso no cabe duda de que la calle tiene anchura para caminar y, si bien la caída se produjo de noche, la zona dispone de alumbrado y no hay constancia alguna de que no funcionara el día de los hechos, ello evidencia que la reclamante podía haber evitado el alcorque y, por ende, hubo una falta de diligencia en el caminar, señalando el esposo que iban charlando entre los miembros de la familia, lo que denota una falta de atención de ella y de sus acompañantes. Ahora bien las circunstancias expresadas nos permiten moderar la responsabilidad del ayuntamiento pero no excluirla, pues el hueco dejado por el árbol que falta en el alcorque reviste una evidente peligrosidad máxime sin luz diurna y si el peatón, como es el caso, es una persona de avanzada edad.

En definitiva, no puede considerarse que la Administración municipal madrileña haya cumplido con el deber de mantener la vía pública dentro del estándar de seguridad exigible, lo que determina que el daño sea antijurídico.

Así, existiendo responsabilidad de la Administración en atención a la peligrosidad del desperfecto anteriormente mencionada, y teniendo también en cuenta la ya apuntada la actitud del reclamante y de sus familiares, poco atentos a las circunstancias de la vía, consideramos oportuno moderar la indemnización y establecer una concurrencia de culpas en un 50% atribuible a la entidad de desperfecto y en un 50% a la actitud de la reclamante, tal y como hemos apreciado en anteriores dictámenes sobre hechos similares, como el dictamen 206/18, de 10 de mayo y el dictamen 638/23, de 29 de noviembre, entre otros.

QUINTA.- Apreciada la imputabilidad de los daños sufridos al defectuoso cumplimiento por el Ayuntamiento de Madrid de su obligación de mantener la vías públicas en condiciones adecuadas para su utilización por los viandantes, resta por establecer el *quantum* indemnizatorio y, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de conformidad con el cual *“La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/ 2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas”*, bien cabe cuantificar la indemnización por este concepto aplicando por analogía la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, para la valoración de los daños y perjuicios causados en accidentes de circulación, al constituir un sistema objetivo de resarcimiento de los daños corporales y, consecuentemente, por la seguridad y objetividad jurídica que dicho sistema de valoración implica.

Así lo autorizan, por lo demás, las sentencias del Tribunal Supremo de 28 septiembre 2020 (rec. 123/2020) y 28 enero 2021 (rec. 5467/2019) y las que en ellas se citan, entre otras muchas que, destacando el carácter no vinculante que en este ámbito tienen las normas sobre valoración de daños corporales obrantes en el ámbito de circulación de vehículos de motor, admiten que tal normativa tenga valor orientativo.

Siguiendo el citado baremo, y atendiendo a los propios informes médicos aportados, la compañía aseguradora del ayuntamiento ha mostrado su conformidad con la valoración de las lesiones y aceptado los gastos de traslados y gafas, según facturas que se acompañan.

Así, el importe de los daños totales sufridos por la reclamante ascenderían a 15.917,50 euros.

Esa cantidad total deberá minorarse en un 50%, tal y como hemos señalado, en atención a la concurrencia de culpa de la perjudicada; por lo que la cantidad a indemnizar asciende a 7.958,50 euros, que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento, conforme a lo recogido en el citado artículo 34.3 de la LRJSP.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial reconociendo una indemnización de 7.958,50 euros, que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 3 de septiembre de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 435/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid