

Dictamen nº: **508/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **08.10.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 8 de octubre 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 alcorte, en la calle del Conde de Peñalver, de Madrid, a la altura del número 16.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 9 de agosto 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 5 de marzo de 2023, en la calle del Conde de Peñalver, a la altura del número 16, en un alcorte.

Como consecuencia del accidente, acudió al Hospital Universitario de La Princesa, siendo diagnosticada de fractura de colles derecho, alegando que está pendiente de operación de liberación del nervio mediano.

Al escrito acompaña informes médicos y fotografías del alcorte.

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 29 de septiembre de 2023, se requiere a la reclamante para que aporte: poder notarial, en caso de obrar a través de representante; una descripción detallada de los hechos; indicación de la hora en que acontecieron; una descripción de los daños; informe de alta médica; informe de alta de rehabilitación; en el caso de que se aporte informe médico pericial, se advierte que deberán acompañarse los informes médicos acreditativos de los tratamientos que se mencionen en el mismo; 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, y en su caso, se solicita la admisión de copias.

La reclamante presenta escrito el 20 de octubre de 2023, dando cumplimiento al requerimiento. En particular, en cuanto a la cuantía reclamada, sostiene que es superior a 15.000 euros.

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 se señala: “*Analizando las fotografías presentadas por la demandante, se aprecia además de una amplia acera que permite el tránsito del peatón sin necesidad de aproximarse al alcorte, una leve depresión en una de las baldosas perimetrales del alcorte con respecto a la rasante de la acera, interpretando esta Subdirección General que no representa obstáculo o circunstancia relevante para el*

correcto y seguro paso de peatones por la vía pública. Según lo expuesto, con la información disponible, esta Subdirección General considera que no debe derivarse responsabilidad patrimonial por los hechos descritos ni sobre el Ayuntamiento de Madrid ni sobre la empresa concesionaria del servicio de conservación de zonas verdes”.

Con fecha 29 de septiembre de 2023, se solicita la emisión de informe a la Policía Municipal de Madrid y al SAMUR. El comisario de la CID Salamanca lo emite el 5 de octubre, refiriendo que, consultados los archivos de la unidad, no hay constancia de intervención alguna en relación con los hechos objeto de la reclamación. El jefe de departamento del SAMUR emite un informe el 6 de octubre en términos análogos.

La aseguradora del Ayuntamiento hace una valoración de los posibles daños, atendiendo a la documentación obrante en el expediente, por un importe total de 16.562,48,70 euros. Ello, sin prejuzgar la existencia de responsabilidades.

Otorgado trámite de audiencia a la reclamante, se persona para examinar el expediente, y presenta escrito ratificándose en su pretensión, si bien considera debe ser indemnizada en una cantidad superior.

Finalmente, el órgano instructor redacta el 11 de julio de 2025 propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por falta de acreditación de la relación de causalidad y de la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- El día 1 de agosto 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 435/25 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M^a Elena López de Ayala Casado, 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 dia 8 de octubre 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, el accidente tuvo lugar el día 5 de marzo de 2023, por lo que la reclamación, presentada el 9 de agosto de 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 procedural y, así, se ha solicitado y evacuado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC a la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes del Ayuntamiento de Madrid.

Después de la incorporación al procedimiento de los informes pertinentes, se ha dado audiencia a la reclamante, que ha mantenido su pretensión, considerando insuficiente la cantidad propuesta por la

aseguradora del Ayuntamiento, aunque no ha justificado cantidad alternativa. 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 acreditada la realidad de los daños, al constar que la reclamante sufrió una fractura de colles 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 donde dice que cayó.

Respecto a los informes médicos, si bien sirven para acreditar la existencia de las lesiones, no son válidos para esclarecer el modo en que estas se produjeron, 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, ese material fotográfico es una prueba del estado del alcorque, pero no sirve 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 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).

Por otro lado, no se aporta testigo presencial de los hechos ni tan siquiera hay constancia de la asistencia *in situ* por la Policía Local ni por servicios sanitarios de Emergencias.

Así, la prueba practicada es totalmente insuficiente para tener por acreditada la causa y las circunstancias de la caída, que sólo pueden establecerse a partir del relato de la reclamante, y ante la ausencia de otras pruebas, no es posible considerar probada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, elemento determinante de la existencia de la responsabilidad pretendida.

En todo caso, aun cuando se diera por cierto que la caída tuvo lugar en el lugar y en la forma que afirma la reclamante, no por ello cabe hacer responsable de los daños al ayuntamiento. Como dice la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2023 (recurso 840/2022) “*para entender existente la relación de causalidad se requiere una actuación de los servicios de conservación generadora de un riesgo grave y evidente en relación con los usos normales a efectuar en la vía pública*”.

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, tal y como se desprende del informe de la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes, de modo que, si bien se observa “*una leve depresión en una de las baldosas perimetrales del alcorque con respecto a la rasante de la acera*”, este defecto poco relevante, unido al hecho de que se trata de una amplia acera que permite el tránsito del peatón sin necesidad de aproximarse al alcorque, evidencian que no puede atribuirse la caída a un defectuoso funcionamiento del servicio público del Ayuntamiento de Madrid.

En consecuencia, la reclamante podía haber evitado el alcorque y, por tanto, hubo una falta de diligencia en el caminar.

En apoyo de esta conclusión, nos remitimos a la Sentencia de la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 677/2025 de 10 de julio (recurso de apelación 976/2024) desestimatoria de una pretensión de responsabilidad patrimonial de la Administración en un caso de análogas características, cuando indica que no quedó acreditada la mecánica de la caída sufrida “*ni que esta se produjera por el desperfecto que, aunque se sitúe en una zona transitable, en todo caso, se encuentra en una zona de difícil acceso en una acera que, por su amplitud, permite circular fuera del alcorque al que se refieren las fotografías*”.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no constar acreditada la relación de causalidad necesaria ni concurrir la antijuridicidad del daño.

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 8 de octubre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 508/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid