

Dictamen nº: **78/25**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **13.02.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 13 de febrero de 2025, 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 sufridos como consecuencia de la caída sufrida en la calle Álvarez Abellán, 19, por la profundidad de un alcorque.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado en el registro de la Oficina de Atención a la Ciudadanía “Línea Madrid” de Carabanchel, el día 15 de febrero de 2023, la interesada antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia la caída sufrida en la calle Álvarez Abellán, 19, que atribuye a la profundidad de un alcorque.

La reclamante refiere que, como consecuencia de la caída, sufrió una lesión en la muñeca derecha y aporta como pruebas informes de la operación, partes de baja, informe del Servicio de Traumatología del Hospital Central de la Defensa Gómez Ulla y una fotografía del lugar de la caída. No cuantifica el importe de la indemnización solicitada.

Según resulta de la documentación aportada, la caída ocurrió el día 1 de septiembre de 2022.

**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 13 de marzo de 2023, la instructora del procedimiento requirió a la reclamante para que subsanara su reclamación y aportara una descripción detallada de los hechos; justificantes que acreditaran la realidad y certeza del accidente y su relación con la obra o servicio público; declaración suscrita por la afectada en la que manifieste expresamente no haber sido indemnizada (ni ir a serlo) por compañía o mutualidad de seguros, ni por ninguna entidad pública o privada; indicación de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas; en relación con los daños personales, informe de alta de rehabilitación, y en caso de aportación de informe médico pericial, los informes médicos acreditativos de los tratamientos mencionados en este; estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido debiendo indicar si la cantidad reclamada es inferior a 15.000 euros y finalmente, cualquier otro medio del que pretendiera valerse.

El día 5 de abril de 2023, la interesada presenta nuevo escrito, con idéntico contenido que el inicial. en el que señala que sufrió una caída en la dirección indicada por la profundidad del alcorque y que solicita una indemnización (que no cuantifica) *“por daños en la muñeca derecha, que han impedido realizar tareas domésticas y laborales”*. Vuelve a aportar informe clínico, partes de baja, informe de la intervención e informes de Traumatología y Rehabilitación del Hospital Central de la Defensa Gómez Ulla.

El día 4 de mayo de 2023, la jefa del Departamento de Reclamaciones I extiende diligencia para hacer constar que, tras

haberse iniciado los expedientes 203/2023/01190 y 203/2023/00662, y comprobado que se refieren a un mismo siniestro, se acuerda unir el primero citado al expediente 203/2023/00662, continuando las actuaciones con este último.

El día 11 de julio de 2023, la interesada presenta nuevos informes médicos.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 81 de la LPAC, se ha incorporado al expediente un informe del Servicio de Conservación de Zonas Verdes de la Subdirección General de Conservación de Zonas Verdes y Arbolado Urbano que dice:

*“La demandante informa que sufrió diversas contusiones como consecuencia de una caída al tropezar con un alcorque con gran desnivel por falta de sustrato en el tramo de la acera por el que iba transitando. Se ha podido verificar a través de las imágenes y croquis proporcionadas por el demandante el alcorque vacío en esa zona.*

*No hay informes de la Policía Municipal, Cuerpo de Bomberos y Samur donde señalen el siniestro, salvo lo declarado por la demandante, no estando tampoco registrado en la documentación interna consultada.*

*Analizando la información interna consultada, se aprecia una acera que permite el tránsito del peatón sin necesidad de aproximarse al alcorque causante del accidente.*

*El alcorque en la zona del siniestro se incluye en la relación de elementos incluidos en las zonas verdes y urbanas cuyo mantenimiento gestiona la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes.*

*La gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes está contratada a una empresa concesionaria cuyo contrato se regía en la fecha del siniestro por el “Pliego de prescripciones técnicas del contrato de Conservación, mantenimiento y limpieza de las zonas verdes y el arbolado viario de la ciudad de Madrid (6 Zonas/ lotes)”.*

Tras la cita de algunos artículos del pliego el informe concluye:

*“En base a estos artículos y la información disponible, esta Subdirección General entiende que, de derivarse responsabilidad patrimonial por la incidencia, es la empresa concesionaria la que debería asumir la responsabilidad patrimonial derivada de los hechos acontecidos”.*

El informe identifica a la empresa concesionaria.

Dado traslado de la incoación del expediente a la aseguradora municipal y solicitado a esta, el día 27 de septiembre de 2024, informe de valoración de los daños, el día 21 de octubre de 2024, se remite valoración en la que cuantifica los daños sufridos por la reclamante en 41.820,71 euros, cantidad resultante de la suma de 22.527,96 euros por 364 días de perjuicio moderado, 89,27 euros por un día de perjuicio grave y 2.082,94 euros por la intervención quirúrgica. Además, se suma en concepto de lesiones permanentes 12.686,77 euros en concepto de 12 puntos de secuela funcional, 2.648,39 euros y 1.785,38 euros por pérdida de calidad de vida leve.

El día 24 de septiembre de 2024, la interesada presenta nuevo escrito en el que pone de manifiesto que ha perdido el trabajo por culpa de la lesión, al no poderlo realizar y que se le ha planteado la posibilidad de “*prótesis de muñeca vs. Panartrodesis*”, adjuntando nuevo informe del Servicio de Traumatología del Hospital Central de la Defensa Gómez Ulla, e interesando la resolución del procedimiento.

Notificado el trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, el 21 de noviembre de 2024, la interesada presenta nueva documentación, tras su comparecencia, consistente en la Resolución de la Dirección Provincial Madrid del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de 5 de abril de 2024, denegatoria de la solicitud de incapacidad permanente, así como la desestimación de la reclamación previa interpuesto contra la anterior resolución y un documento de prescripción de material ortoprotésico.

Con fecha 27 de noviembre de 2024, la empresa adjudicataria del contrato de conservación, mantenimiento y limpieza de las zonas verdes y el arbolado viario de la ciudad de Madrid presenta escrito en el que se opone a la reclamación formulada al no resultar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, ni concurrir la antijuridicidad del daño.

El día 9 de enero de 2025 se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar no acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales ni concurrir la antijuridicidad del daño.

**TERCERO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 22 de enero de 2025.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 30/25, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 13 de febrero de 2025.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, en formato electrónico, que se considera 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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada y la solicitud se efectúa por la Alcaldía 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 de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece 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.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de infraestructuras viarias, ex artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, título competencial que justifica 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 caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que la caída se produjo el día 1 de septiembre de 2022, por lo que no existe duda alguna de que la reclamación presentada el día 15 de febrero de 2023, está formulada en plazo, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe de la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes (Servicio de Conservación de Zonas Verdes), del Ayuntamiento de Madrid.

Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, sin que hayan formulado alegaciones.

Después, se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

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 en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. 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”*.

Resulta acreditado en el expediente que la reclamante, de 58 años en la fecha en que ocurrieron los hechos, fue atendida en el Hospital Central de la Defensa “Gómez Ulla” como consecuencia de un *“accidente casual”* y diagnosticada de fractura de extremo distal de radio derecho (Smith), procediéndose a la reducción cerrada de la misma y a su inmovilización con yeso, para programar posteriormente una intervención quirúrgica que se realizó el día 4 de septiembre de 2022, siendo dada de alta hospitalaria al día siguiente. Posteriormente recibió tratamiento rehabilitador, siendo dada de alta el día 29 de noviembre de

2022, constando que presentaba tumefacción en la mano y “BA (similar a la previa: FD 40°, FP 20°, desviaciones 20°. Pronosupinación completa. Puño (dedos a palma 3 cm, por tenólisis de flexores). Pinza t-t 1-2° 3+/5. Prensa 4+/5. ENVD”.

En el presente caso, la reclamante invoca como causa de la caída el defectuoso estado de conservación del pavimento y, en concreto que el alcorque del árbol tenía mucha profundidad.

Aporta, para acreditar dicha afirmación, unos informes médicos, y una fotografía de un alcorque con un árbol.

En el curso del procedimiento se ha recabado el informe de la Dirección General de Gestión del Agua y Zonas Verdes que indica que “se ha podido verificar a través de las imágenes y croquis proporcionadas por el demandante el alcorque vacío en esa zona” y dice que “analizando la información interna consultada, se aprecia una acera que permite el tránsito del peatón sin necesidad de aproximarse al alcorque causante del accidente”.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron a la reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021), considera los informes médicos “medios probatorios inidóneos para la acreditación de la forma concreta de causación de las lesiones a que los mismos se refieren”.

Por lo que se refiere a la fotografía aportada del supuesto lugar de los hechos, en la que no es posible identificar siquiera la calle porque muestra solo un alcorque con un árbol, justo al borde de una acera, las

imágenes del desperfecto no sirven para acreditar que las lesiones de la interesada fueron motivadas por dicho defecto ni la mecánica de la caída (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). En este sentido, la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021) señala en relación con las fotografías aportadas al procedimiento que *“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 de esta”*.

En cuanto a la prueba testifical, como hemos señalado reiteradamente, en el caso de las caídas es un medio probatorio esencial, puesto que es generalmente el único que permite, en su caso, establecer claramente la mecánica y circunstancias de la caída. En este sentido el dictamen 102/21, de 23 de febrero o en el 449/20, de 13 de octubre, que reproducen lo indicado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) al señalar en un caso en el que no había testigos *“(...) 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 presente caso, la interesada no refiere la presencia de testigos cuando se produjo la caída, por lo que no es posible tener por acreditada la relación de causalidad entre el daño y el servicio público.

Además, aunque se hubiese acreditado esta relación de causalidad entre el daño sufrido y el estado de la vía, para que el daño resultase imputable a la Administración competente sería necesario que esta hubiera incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables, en función de las

circunstancias concurrentes y del sector de actividad, en el presente caso, el derivado de la conservación de las vías públicas; sólo entonces podría considerarse antijurídico el daño producido y el particular no tendría el deber de soportarlo.

En dicho sentido, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración por los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado, de acuerdo con la conciencia social.

En este sentido, conviene traer a colación lo resuelto por la citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 13 de noviembre de 2023 (recurso nº 682/2023) que declara:

*«En cada momento histórico la actividad administrativa debe funcionar con arreglo a unos concretos parámetros de calidad, dependientes del nivel tecnológico, de la disponibilidad de recursos y del grado de exigencia social de los ciudadanos; la responsabilidad patrimonial es exigible cuando estos estándares son incumplidos y producen un daño. Tal responsabilidad no sólo tiene un contenido económico, sino que también "sanciona" el defectuoso funcionamiento del servicio o la total inactividad material de la Administración a fin de que actúe en consecuencia estimulándose el cumplimiento del deber de mantener las vías públicas en condiciones de seguridad de las vías públicas.*

*Ha insistido también la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en que la Administración Pública responde de forma directa e inexcusable de todo daño antijurídico siempre que sea causado por el funcionamiento de la actividad administrativa*

*(artículo 139 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo) pero ello no significa que la responsabilidad patrimonial convierta a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos sociales. No puede garantizarse totalmente a los peatones que no sufrirán una caída en la calle y por tanto los viandantes, para evitar las caídas, han de observar también la diligencia debida (STS 17-5-01 RCAs 7709/00) que será mayor o menor según las circunstancias personales de cada uno pues no es posible extender la cobertura del servicio público viario hasta garantizar la ausencia total de deficiencias que, aun siéndolo, difícilmente pueden ser consideradas como jurídicamente relevantes en la generación de un riesgo cuya producción constituya a la Administración en la obligación de resarcirlo por cuanto más que una ausencia de servicio o un servicio defectuoso tales deficiencias pueden encontrarse dentro de parámetros de razonabilidad que deben calificarse como riesgos socialmente admitidos propios de la vida colectiva y socialmente tolerados (STSJ La Rioja 24 de abril de 1999 recurso 433/97 RJCA 99/903 )».*

En el presente caso, según resulta de la reclamación, la interesada se cayó por la profundidad del alcorque, al pasar por él.

Con respecto a la presencia de alcorques en la vía pública nos hemos pronunciado en numerosos 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, debiendo eludirlos y no caminar por sus inmediatas proximidades. Así la Sentencia de 17 de noviembre de 2021 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (recurso 155/2021) señala que *“los alcorques no son espacios aptos ni idóneos, por sus características y finalidad, para la deambulación*

*peatonal, al ser espacios perimetrales que circundan los árboles, permitiendo su adecuado riego y procurando, al propio tiempo, su protección; y, segundo, que el alcorque en cuestión, sobre la base de ser un elemento estructural ordinario del acerado -y no obstáculo imprevisible e inopinado- resulta perfectamente perceptible y fácilmente evitable al existir suficiente espacio entre veladores, con la suficiente visibilidad para ser percibido”.*

La citada sentencia añade, en términos trasladables al caso que nos ocupa, que *“es razonable, en consecuencia, concluir que la caída no tuvo su causa en el funcionamiento de los servicios públicos, sino en la distracción del recurrente al pasar por el punto de mayor riesgo sin extremar, al atravesarlo, el cuidado que requería el estado del alcorque y, por ende, en la inexistencia del exigible nexo de causalidad directo, inmediato y exclusivo entre el funcionamiento de los servicios públicos y los perjuicios cuyo resarcimiento pretende la recurrente y aquí apelante”.*

En este mismo sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la Sentencia de 14 de marzo de 2024 (recurso de apelación 1013/2022) incide en la distinción entre acera y alcorque y dice:

*“Así, la demandante varió su relato respecto a la mecánica de la caída, pues no es lo mismo atribuirle al haber pisado en el alcorque de un árbol, como dijo a los agentes de policía, que a haberlo hecho en las baldosas inclinadas y/o levantadas de la acera, como sostuvo en la reclamación administrativa y en la demanda, ni tampoco lo son los efectos jurídicos de pisar en uno u otro elemento de la acera, ya que, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el alcorque no es un lugar adecuado para el uso de los peatones, sino un hoyo que se hace al pie de las plantas para detener el agua en los riegos”.*

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

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no resultar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos 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 13 de febrero de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 78/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid