

Dictamen n.º: **389/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **01.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 1 de julio 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 y perjuicios sufridos por una caída en la Avenida Rafaela Ybarra, número 76, de Madrid, y que atribuye a la existencia de un desnivel, sin señalizar, debido a unas obras que se estaban ejecutando.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 16 de julio de 2024 la persona citada en el encabezamiento formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Madrid, refiriendo que el día 29 de agosto de 2023, sobre las 10:45 horas, a la altura de la Avenida Rafaela Ybarra, número 76, de Madrid, cuando se dirigía a depositar basura en los contenedores y, posteriormente, hacia su vehículo, sufrió una caída.

La reclamante indica que en el lugar se estaban ejecutando una serie de obras de ampliación de la acera por la empresa contratista del

ayuntamiento, LICUAS, S.A. y que, por ese motivo, se había habilitado un pasillo, con las correspondientes vallas, para el tránsito peatonal y para el acceso a los contenedores de residuos existentes.

Según el escrito, al final de la zona de acera, y justamente en el asfalto colindante, *“como consecuencia de las obras citadas -picado de dicho asfalto-, se había dejado un desnivel sin señalizar y que además estaba completamente oculto por las hojas caídas de los árboles”*.

Según la reclamante, ello provocó que pisara justamente el desnivel del asfalto, quedando una parte de la planta del pie al aire, lo que le produjo *“una torcedura de tobillo derecho muy intensa cayéndome al suelo, lo que también generó una herida en la rodilla izquierda y policontusiones”*.

Refiere que, tras la caída, en concreto a las 10:57 horas del día indicado, fue atendida por un operativo del SAMUR, siendo trasladada por el citado servicio al Hospital Universitario 12 de Octubre de Madrid. La interesada relata su evolución clínica posterior y señala que continúa de baja por incapacidad temporal, en tratamiento rehabilitador y pendiente de revisión por el Servicio de Traumatología del referido hospital.

Se solicita una indemnización por importe de 19.990,61 euros, con el siguiente desglose:

“- Días de baja por incapacidad temporal:

2023 (del 30 de agosto al 31 de diciembre): 124 días x 61,89 euros= 7.674,36 euros.

2024 (del 1 de enero al 3 de julio): 185 días x 64,25 euros= 11.886,25 euros.

- *Sesiones de radio frecuencia: 300 euros.*

- *Coste de plantillas: 130 euros”.*

Se adjunta con la reclamación el informe de asistencia del SAMUR-Protección Civil, diversa documentación médica, varias fotografías del supuesto lugar del accidente y partes de baja por incapacidad temporal.

De la documentación médica aportada resulta que la reclamante, de 34 años de edad en el momento de los hechos, fue atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre el 29 de agosto de 2024 por una torcedura de tobillo sufrida esa mañana, sin mecanismo traumático. En la exploración física, se objetiva cierta tumefacción en el área del maléolo externo y, tras las pruebas radiológicas, no se observan lesiones óseas agudas, siendo el diagnóstico de esguince de tobillo derecho, prescribiéndose reposo relativo y reposo deportivo, uso de tobillera de neopreno, frío local, antiinflamatorios y control por su médico de Atención Primaria.

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).

Por el instructor del expediente, con fecha 10 de septiembre de 2024, se requiere a la interesada para que subsane la reclamación inicial y aporte una descripción de los daños, el parte de alta por incapacidad temporal, un informe de alta médica e informes de alta de rehabilitación.

Además, se solicita una declaración suscrita por la afectada en la que se manifieste expresamente que no ha sido indemnizada (ni va 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; cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse e indicación acerca de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

Mediante sendos oficios de 10 de septiembre de 2024, se solicita informe a la Policía Municipal y a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas.

Por el inspector de la Comisaría Integral del distrito de Usera, de la Policía Municipal, se emite informe el 25 de septiembre de 2024, en el que se indica que *“el Mando que suscribe informa que tras revisar las bases de datos y partes de novedades de esta comisaria el día solicitado, NO EXISTEN DATOS”*.

El 9 de octubre de 2024 la reclamante cumplimenta el requerimiento, refiriendo que se encuentra aún de baja tras el accidente, y aportando diversa documentación médica.

Con fecha 18 de octubre de 2024, se hace constar por la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras (jefe de la Unidad de Conservación 4) lo siguiente:

“En las fechas en las que se produjo el accidente del interesado, esto es, el 29/08/2023, se estaban realizando obras de ampliación de aceras en la Avda. Rafaela Ybarra (tramo de la calle Cestona a la calle Deva). Esta obra se encontraba dentro del proyecto denominado ACONDICIONAMIENTO DE CAMINOS ESCOLARES EN LOS DISTRITOS DE LATINA, CARABANCHEL Y USERA (Basado 24 de aceras). Las obras eran promovidas por el Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid. La empresa adjudicataria de las obras es la empresa Licuas, S.A. Se adjunta informe de la empresa Ingeniería y Prevención de Riesgos Laborales (I+P),

encargada del control de Seguridad y Salud de la obra donde se puede apreciar la actividad de seguridad y salud referente a la Avda. Rafaela Ybarra.

Se adjunta copia del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) del acuerdo marco que rige el contrato, copia del Pliego de Condiciones Técnicas Particulares (PCTP) en el que en su artículo 13.5 se indican los preceptos que imponen la obligación de señalizar las obras, adoptando las necesarias medidas de seguridad y copia de las pólizas de seguros donde viene indicado el domicilio social de la compañía de seguros.

La señalización de la obra no era deficiente. La Avda. Rafaela Ybarra se encontraba vallada dejando los pasos necesarios para el tránsito peatonal. El accidente fue provocado por un desnivel entre la zanja y el nuevo bordillo que estaba cubierto de hojas. Para colocar los nuevos bordillos se hace una zanja y se rellena de hormigón que sirven de base a los nuevos bordillos. Una vez puestos los bordillos queda un desnivel en lo que se denomina la zona de rigola que posteriormente hay que volver a asfaltar. Ese espacio, esa zona de rigola, se llenó de hojas y no permitía ver el desnivel existente como ocurre en muchos escalones y bordillos de la vía pública.

La obra quedó completamente acabada en fecha 14/09/2023, como indica el acta de recepción cuya copia se adjunta. El lugar donde se produjeron los hechos era en un paso habilitado hacia los cubos de basura durante las obras y es adecuado para la circulación de los peatones. ... El desnivel que existía entre la acera y la calzada es el mismo desnivel que existe en infinidad de puntos en la vía pública y que tapados por hojas o no pueden ser causa de tropiezo. La interesada debe mirar el lugar por donde se pisa al caminar”.

La aseguradora municipal comunica el 26 de noviembre de 2024 que, sin prejuzgar la responsabilidad, en atención al informe pericial emitido a su instancia, realizado con base en la documentación que figura en el expediente, y de conformidad con el baremo de 2023, la valoración asciende a un importe de 10.463,52 €, correspondientes a 120 días de perjuicio moderado, a 61,89 €/día, y 3 puntos de secuelas funcionales.

A la vista de la nueva documentación médica aportada por la reclamante, con fecha 5 de diciembre de 2024, la aseguradora municipal emite una segunda valoración el 17 de enero de 2025, confirmando la ya realizada.

Mediante escrito presentado el 28 de mayo de 2025, la reclamante actualiza el importe de la indemnización reclamada, que pasa a ser de 38.018,50 euros

Previo requerimiento del órgano instructor, realizado el 5 de junio de 2025, el Departamento de Limpieza de Espacios Públicos emite informe el 1 de agosto del mismo año, indicando que *“los servicios ejecutados por la empresa de limpieza viaria adjudicataria del Lote 6 del contrato de servicio de limpieza de los espacios públicos de Madrid, quedan acreditados en los estadillos que se aportan y que se han detallado en el cuerpo de su informe. Asimismo, indicar que los citados servicios se ajustan a lo exigido en el pliego de prescripciones técnicas del contrato de servicio de limpieza de los espacios públicos de Madrid, Número de Expediente 300/2020/00547”*.

Se adjunta el informe de 7 de julio de 2025 de la empresa adjudicataria, FCC Medio Ambiente, en el que se señala que *“la zona en la que se produjeron los hechos objeto del presente expediente se encuentra comprendida dentro del ámbito de aplicación del Contrato*

Integral de Gestión del Servicio Público de Limpieza y Conservación de los Espacios Públicos.

Esta parte manifiesta que la entidad a la que represento ha venido cumpliendo de forma adecuada con las obligaciones contractuales asumidas, prestando los servicios establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas y sus Anexos con total normalidad. En virtud de lo anterior, se solicita que se declare la exención de responsabilidad de esta entidad en el presente expediente.

Los niveles y frecuencias de limpieza aplicables a la zona están establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas. En concreto, el punto señalado fue atendido en el turno de mañana mediante los servicios de Limpieza del Entorno de Contenedores y Barrido Manual.

Es cierto que en la calle Rafael Ybarra n.º 70 se han ejecutado obras de pavimentación. En el escrito de reclamación patrimonial dirigido al Excmo. Ayuntamiento de Madrid se indica expresamente, en su punto primero, la existencia de un desnivel sin señalizar, identificando a la empresa responsable de la ejecución de dichas obras.

Por tanto, los hechos descritos no guardan relación alguna con el servicio de limpieza pública viaria. En consecuencia, se reitera la solicitud de exención de responsabilidad de esta entidad en el presente expediente...”.

Se adjunta también el informe del Servicio Especial de Limpieza Urgente (SELUR), en el que se hace constar que “el día 29/08/2023, no tenemos registradas intervenciones en las calles mencionadas”.

Instruido todo el procedimiento, y mediante sendos oficios de 29 de septiembre de 2025, se concede trámite de audiencia a la reclamante, a

la aseguradora municipal, a FCC Medio Ambiente y a la UTE LICUAS, S.A.

Esta última manifiesta, en escrito presentado el 30 de septiembre de 2025, que, *“al no constar la verdadera causa del accidente, sin la presencia in situ de la policía, y sin testigos presenciales que acrediten de forma fehaciente los presuntos hechos acaecidos, malamente puede hablarse de culpabilidad del ayuntamiento ni de vínculo o nexo de causalidad en cuanto a la responsabilidad patrimonial que se exige, lo que bastaría para desestimar la reclamación”*.

Con fecha 3 de octubre de 2025, la reclamante presenta un escrito, en el que solicita que le sean remitidos todos los informes y comunicaciones a su representante legal.

El 20 de octubre de 2025 el representante de FCC Medio Ambiente presenta escrito de alegaciones, refiriendo que concurre *“una total falta de acreditación del hecho causante, que enerva el necesario nexo de causalidad para poder apreciar la responsabilidad objetiva pretendida de contrario. Por otro lado, hay que destacar que la responsabilidad de mi mandante únicamente podría surgir en el caso de incumplimiento del Pliego de Prescripciones Técnicas suscrito con el Ayuntamiento de Madrid, sin embargo, mi representada ha cumplido escrupulosamente con sus obligaciones derivadas del contrato suscrito con este ayuntamiento...”*.

El 28 de octubre de 2025 la aseguradora municipal se ratifica en la valoración ya realizada, señalando que, *“tras estudio de la nueva documentación aportada, mantenemos nuestra valoración de noviembre de 2024. No se ha aportado ningún informe médico que justifique la prolongación de la IT laboral”*.

Con fecha 7 de noviembre de 2025, la reclamante presenta su escrito de alegaciones, indicando que la responsabilidad de la

Administración deriva del hecho consistente en habilitar un paso peatonal durante la ejecución de una obra con un desnivel en el asfalto que provoca accidentes y que, además, dicho desnivel no estaba visible, como consecuencia de la acumulación de hojas caídas procedente de los árboles cercanos.

Finalmente, el 25 de mayo de 2026 se formula la propuesta de resolución por el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial, en la que se desestima la reclamación por no estar acreditada la relación causal entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos municipales ni concurrir la antijuridicidad de dicho daño.

TERCERO.- El día 2 de junio de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen preceptivo (expediente n.º 390/26).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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 del 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 euros y a solicitud del alcalde de Madrid,

órgano legitimado para ello de conformidad con 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).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial ha de ajustarse a lo dispuesto 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), por cuanto 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 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 (LBRL).

La circunstancia de que, en el presente supuesto, exista un contratista no pugna con la condición de legitimada pasivamente que concurre en la Administración municipal. En estos casos y, sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la acción de repetición frente a la empresa contratista, si hubiera lugar a la misma en virtud de la aplicación de la normativa rectora de la relación jurídica existente entre la Administración y la referida contratista, se ha venido interpretando que concurren en la Administración municipal competencias que justifican sobradamente la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento (así el Dictamen 369/24, de 20 de junio, entre otros muchos).

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. En el caso de daños de carácter físico o psíquico, el

plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (artículo 67.1 de la LPAC).

En el presente caso, el hecho por el que reclama se produjo el día 29 de agosto de 2023, por lo que, habiéndose presentado la reclamación el día 16 de julio del año siguiente, está interpuesta en el plazo legal.

En cuanto al procedimiento tramitado, se ha incorporado el informe de los diferentes servicios municipales implicados, en aplicación del artículo 81 de la LPAC. Se ha dado trámite de audiencia, conforme al artículo 82 de la LPAC, a la reclamante, a la adjudicataria de la obra y a la empresa encargada del servicio de limpieza, así como a la aseguradora municipal, con el resultado ya referido. Por último, se ha formulado una propuesta de resolución, remitida, junto con el resto del expediente, para el dictamen de este órgano consultivo.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo tanto en la LPAC como en la LRJSP, y en el ámbito local en el artículo 54 de la LBRL.

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 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 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), 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, la existencia de un daño físico puede tenerse por acreditada por los informes médicos aportados, en los que consta que la reclamante sufrió un esguince en el tobillo derecho.

Determinada la existencia de un daño efectivo, 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 la mecánica de la caída.

En este caso, la reclamante aduce que el accidente sobrevino porque, en la ejecución de las obras, *“se había dejado un desnivel sin señalar y que además estaba completamente oculto por las hojas caídas de los árboles”*.

Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica, el informe de asistencia del SAMUR y varias fotografías del estado de la vía. Además, en el curso del procedimiento han emitido informe los departamentos con competencias en materia de conservación de vías públicas y de limpieza.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (*v. gr.* dictámenes 168/16, de 9 de junio; 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público porque los firmantes de los

mismos no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por la paciente en el informe como motivo de consulta. Lo mismo cabe señalar del informe del SAMUR que, como declara la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de junio de 2020 (recurso n.º 34/2019) sólo acredita el lugar de recogida y la asistencia sanitaria de emergencia, pero no la mecánica de la caída.

Tampoco las fotografías aportadas sirven 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).

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 el 449/20, de 13 de octubre, 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*”.

Pues bien, en el presente caso, la reclamante no refiere en su escrito la existencia de testigos que pudieran corroborar su relato en cuanto a las causas y la mecánica del accidente.

Así las cosas, el resultado de la prueba practicada es claramente insuficiente y obliga a concluir que no se ha probado la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público municipal, ya que no resulta posible conocer, más allá de la mera declaración de la interesada, cómo se produjo la caída, que no fue presenciada por testigos ni por los agentes de la Policía.

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 reparadoras de todos los daños que sufran los ciudadanos al utilizar las vías públicas”*. Y dado que la carga de la prueba le corresponde al 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 sin más, la desestimación de la reclamación.

QUINTA.- En cualquier caso, para que el daño resulte 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 particular, tratándose en este caso de una zona de obras, hemos de recordar lo que hemos señalado reiteradamente, en relación con la obligación de quienes ejecutan las obras públicas de adoptar las medidas oportunas para evitar riesgos objetivos para quienes se puedan ver afectados por ellas, entre ellos los peatones. El estándar exigible no es la de adoptar medidas que eviten cualquier riesgo incluso los inevitables sino riesgos objetivos evitables, pues no cabe exigir responsabilidad ante cualquier evento dañino que pueda ocurrir en una zona de obras por la sola circunstancia de que se produzca el accidente allí.

En este caso, por parte de los servicios técnicos municipales se ha dado cuenta del seguimiento de las obras y del cumplimiento de las medidas de seguridad, habiendo destacado en su informe que, tal y como reconoce la propia reclamante, *“la señalización de la obra no era deficiente. La Avda. Rafaela Ybarra se encontraba vallada dejando los pasos necesarios para el tránsito peatonal”*.

La reclamante alude a la existencia de un desnivel sin señalizar y que, además, estaba completamente oculto por las hojas caídas de los árboles. Al respecto, los servicios municipales indican en su informe, por un lado, que *“para colocar los nuevos bordillos se hace una zanja y se rellena de hormigón que sirven de base a los nuevos bordillos. Una vez puestos los bordillos queda un desnivel en lo que se denomina la zona de rigola que posteriormente hay que volver a asfaltar...”*, si bien, en cuanto a la entidad del desnivel aclaran que *“el desnivel que existía entre la*

acera y la calzada es el mismo desnivel que existe en infinidad de puntos en la vía pública...”.

Respecto al hecho de que estuviera o no cubierto de hojas, como alega la reclamante, cabe señalar que, en este caso, se ha acreditado cuándo y cómo se efectuaron las tareas de limpieza de la zona, determinando que ese día el punto señalado fue atendido en el turno de mañana mediante los servicios de limpieza del entorno de contenedores y barrido manual, de conformidad con lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas en relación con los niveles y frecuencias de limpieza aplicables a la zona.

También se documenta que la empresa concesionaria del Servicio municipal de Limpieza Urgente (SELUR), no fue avisada para realizar ninguna actuación urgente de limpieza en el lugar, recordando que ese servicio podría haber sido activado por el SAMUR, presente tras el suceso en ese lugar.

Por lo expuesto y tal y como señalábamos en el Dictamen 207/24, de 18 de abril, aun en el caso de que se tuviera por cierto lo alegado por la reclamante, la mera existencia de algunas hojas en la zona no puede llevar consigo la responsabilidad municipal por el funcionamiento del servicio de limpieza, si se acredita que el mismo se desarrolló adecuadamente, como aquí ocurre sino que, por el contrario, únicamente presupone la necesidad de que la viandante hubiera extremado el cuidado y la atención a su propio deambular.

En efecto, la limpieza ordinaria de las vías públicas no puede impedir que la acción de terceros o del viento dejen papeles u hojas por el suelo que pueden ocasionar resbalones a los viandantes, sin que los ayuntamientos puedan ser aseguradores universales por toda caída que se produzca en las vías públicas, siendo su obligación la de prestar un servicio de mantenimiento dentro de los estándares de normalidad

exigibles. En el supuesto que nos ocupa, parece haberse efectuado el mismo día la limpieza en el punto donde se produjo la caída, sin que haya dato alguno que ponga de manifestó una dejadez o deficiencia inexcusable de los servicios municipales, no pudiendo pretenderse una prestación del servicio de limpieza instantánea y constante en todo el casco urbano, según también se indicó en el Dictamen 112/24, de 29 de febrero.

En definitiva, y en relación con lo expuesto, cabe recordar que, en el caso de caídas en zonas de obras, hemos recalcado la necesidad de extremar la diligencia de los viandantes, exonerando de responsabilidad a la Administración si no se hubiera procedido con esa mayor precaución. Así, en nuestro Dictamen 545/20, de 1 de diciembre, indicamos 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”*.

Todo lo expuesto, nos lleva a concluir que no concurriría en este caso la antijuridicidad del daño, presupuesto indispensable también para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

En mérito a cuanto antecede, esta 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 daño producido y el funcionamiento del servicio municipal, ni la antijuridicidad de dicho 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 1 de julio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 389/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid