

Dictamen n.º: **596/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **12.11.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 12 de noviembre 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. por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar en la calle Carril del Conde, nº 80, de Madrid, que atribuye al mal estado del pavimento en la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 9 de octubre de 2023, se registra formulario de reclamación de responsabilidad de patrimonial ante el Ayuntamiento de Madrid, presentado por el marido de la reclamante, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída sufrida por su mujer el día 5 de octubre de 2023, en la calle Carril del Conde, nº 80, de Madrid.

Relata que el día señalado, su mujer se cayó por el mal estado del pavimento y por unas obras que se estaban realizando en la calle mencionada, sin que hubiera aceras ni paso de peatones.

Indica que fue asistida por el SAMUR y trasladada a la mutua.

Solicita una indemnización sin determinar su importe.

Adjunta fotocopia del DNI de su mujer, una cita médica, informe de asistencia sanitaria de SAMUR Protección Civil, informe de la mutua de accidentes laborales, una radiografía, parte médico de baja de incapacidad temporal, así como fotografías del lugar de la caída y de las lesiones sufridas.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del correspondiente expediente.

Con fecha 11 de diciembre de 2023, se notifica a la reclamante por correo postal el inicio del expediente y se le requiere para que en el plazo de quince días aporte justificación en el caso de que actúe por medio de representante; descripción detallada de los hechos; hora en que sucedieron; croquis del lugar, indicando el punto en que se produjo; en el supuesto de daños personales: descripción de los daños, informe de alta médica y de alta de rehabilitación; en caso de tratamiento de rehabilitación, informe de facultativo que lo prescriba; en caso de que se aporte informe médico pericial, deberán acompañarse los informes médicos acreditativos de los tratamientos que se mencionen; estimación de la cuantía en que valora el daño, debiendo indicar si la cantidad que reclama es inferior a 15.000 €; declaración en la que se manifieste expresamente que no ha sido indemnizado (ni va a serlo) por compañía o mutualidad de seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas; justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público; cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse; indicación acerca de si por esos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas y, por último, indicación de cómo puede acceder a las notificaciones si no es persona obligada a comunicarse electrónicamente con la administración.

El 2 de enero de 2024, una abogada en representación de la reclamante, mediante un escrito firmado por ambas, alega que la caída se produjo el día 5 de octubre de 2023, alrededor de las 16:00 horas, en el número 80 de la calle Carril del Conde de Madrid porque la zona estaba en obras, los viandantes no podían circular por la acera y sólo podían hacerlo por la calzada.

Narra que se cayó en la isleta separadora de los carriles de circulación, al meter el pie en un agujero, cuando iba a subir desde la calzada a la acera que no se encontraba en obras, y que se acudió una dotación de la Policía Local de Madrid.

Declara que por estos mismos hechos ha percibido la suma de 220 euros, por cuatro días de estancia hospitalaria, en virtud de un seguro de vida que tiene contratado, sin que existan otras reclamaciones por esos mismos hechos.

Manifiesta que, como consecuencia de la caída, sufrió fractura de falange de la mano por la que le realizaron una cirugía para reducción abierta e incorporación de material de osteosíntesis; dolor en el tórax, diversas contusiones y fractura de suelo de órbita derecha por la que tuvo que ser intervenida quirúrgicamente.

Cuantifica la reclamación de manera provisional en 31.253,65 euros, por los conceptos que detalla en su escrito.

Aporta fotografías de la calle y del desperfecto, informe por actuación policial con reportaje fotográfico, copia del resguardo de abono de una indemnización por parte de una compañía de seguros por importe de 220 euros, informes médicos, así como partes de baja y de confirmación de incapacidad temporal.

Solicitado informe el día 12 de febrero de 2024 al Departamento de Vías Públicas de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas

del Ayuntamiento de Madrid, el día 22 del mismo mes emite informe en el que se indica que: “*En la zona del siniestro se ejecutaban las obras EP-01P/2023 Obras de acondicionamiento de la calle Carril del Conde (tramo: Carretera de Canillas a calle Puerto de Santa María) y del entorno escolar del CEIP Luis Cernuda (exp. 118/2023/01910) promovidas por la JM Hortaleza por lo que la competencia no es de esta DG. Constructora: Sorigué, SAU*”.

Por correo electrónico de 13 de febrero de 2024, la administración municipal comunica a su aseguradora la interposición de la reclamación, acusando ésta recibo por correo electrónico del día siguiente.

El 14 de febrero de 2024, se solicita a la aseguradora municipal valoración de los daños. Mediante correo electrónico de 6 de marzo de 2024, se indica que, una vez realizada revisión por parte de su perito médico, no es posible realizar el “*Pesa*” solicitado, puesto que las lesiones no se encuentran estabilizadas.

El 23 de abril de 2024 se solicita informe a la Coordinación del Distrito de Hortaleza que, el día 6 de mayo de 2024, pone de manifiesto que se estaban ejecutando obras en la vía pública, en la fecha y emplazamiento en que tuvo lugar el supuesto incidente; que las obras han sido promovidas por la Junta Municipal de Distrito Hortaleza, y ejecutadas por ACSA Obras e Infraestructuras, S.A.U. Dichas obras están incluidas en el contrato de obras denominado “*Contrato basado EP-01P/2023. Obras de acondicionamiento de la calle Carril del Conde (Tramo: Carretera de Canillas a calle Puerto de Santa María) y del entorno escolar del CEIP Luis Cernuda*”, exp. 118/2023/01910, derivado del Acuerdo Marco (exp. 118/2022/02920) de las obras de reforma, reparación y conservación del conjunto de edificios y espacios públicos-Lote 4 “*Espacios públicos, ya sean en zonas verdes o en vías públicas*”. La empresa adjudicataria de las obras es ACSA Obras e Infraestructuras, S.A.U. Se adjunta informe mensual (octubre 2023) de seguimiento de las obras de Coordinación de Seguridad y Salud.

En este informe, respecto a los preceptos que imponen la obligación de señalizar las obras, adoptando las necesarias medidas de seguridad, y la de suscribir una póliza de seguros que cubra los posibles daños que pudieran ocasionar a terceros con ocasión de la ejecución de los trabajos contratados, se cita la cláusula 16, “*Señalización y Balizamiento*”, del Pliego de Prescripciones Técnicas el Acuerdo Marco en la que se regula la obligación de la empresa adjudicataria de señalizar las obras y delimitar el recinto de las mismas mediante vallas, balizas luminosas y otras señales reglamentarias -en orden a la seguridad ciudadana y viaria de los transeúntes- y de contar con todos los elementos para garantizar plenamente la seguridad de peatones que circulen por la proximidad de las obras. Asimismo, determina que cualquier daño que pueda producirse por deficiencia en dichos medios de protección, será de entera responsabilidad directa de la empresa adjudicataria (se adjuntan copias de los pliegos requeridos y de la póliza de seguro).

En dicho informe también se afirma que la delimitación y señalización de la obra era la adecuada, tal y como se indica en el informe mensual (octubre 2023) de seguimiento de las obras de Coordinación de Seguridad y Salud; que no existe causalidad entre el daño y la obra; que el lugar en que supuestamente se producen los hechos no es adecuado para la circulación de peatones, ya que se trata de una isleta de separación de circulación de vehículos; que no procede la imputabilidad a la Administración Municipal por los hechos acaecidos ni a la empresa contratista.

En cuanto a los aspectos técnicos a tener en cuenta en la producción del daño, se indica que, en el momento del incidente, los trabajos correspondientes a la obra indicada se están realizando en la acera de los pares (como se puede comprobar en la foto aportada en el informe de policía), y la caída se produjo en la acera contraria en la que aún no se había comenzado a trabajar. No obstante, en ese mismo momento se puede comprobar que el ámbito afectado por las obras

(acera, números pares), disponía de itinerarios peatonales debidamente señalizados y protegidos, siguiendo las prescripciones contempladas en la normativa vigente.

Mediante escrito de 19 de junio de 2024, la aseguradora municipal, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, conforme el informe pericial realizado tras exploración médica y con la documentación que figura en el expediente, y de conformidad con el baremo de fecha de estabilización (2024), cuantifica la valoración en 26.707,79 € (indemnización por lesiones temporales: días perjuicio grave: 5 días * 92,66 €= 463,30 €; días perjuicio moderado: 244 días * 64,25 €= 15.677 €; intervención quirúrgica: 3.150,49 €. Lesiones permanentes: perjuicio estético 4 puntos: 3.708,50 €; perjuicio psicofísico 4 puntos: 3.708,50 €).

El 30 de diciembre de 2024, se notifica el trámite de audiencia a la aseguradora municipal. Al día siguiente, mediante escrito, alega que, tras el estudio de la documentación aportada, en concreto, el informe técnico, el lugar en que supuestamente se producen los hechos no es adecuado para la circulación de peatones ya que se trata de una isleta de separación de circulación de vehículos. En el momento del incidente los trabajos correspondientes a la obra indicada se están realizando en la acera de los pares y la caída se produjo en la acera contraria en la que aún no se había comenzado a trabajar. Por tanto, no consideran que exista responsabilidad del ayuntamiento y, en caso de demostrarse, debería de ser imputable a la empresa adjudicataria.

El día 3 de enero de 2025, se notifica por correo postal el trámite de audiencia a la abogada de la reclamante que presenta alegaciones el 10 de enero en las que solicita determinados informes que no le habían sido remitidos y aporta poder notarial otorgado el 9 de enero de 2025 que acredita su representación.

El 16 de enero de 2025 se notifica a la representante de la reclamante la valoración de la aseguradora municipal, así como los informes emitidos por la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas y por la Coordinación del Distrito de Hortaleza.

El día 17 de enero, la abogada presenta alegaciones en las que manifiesta que su mandante caminaba por el lado de los números impares, porque la acera de los números pares estaba completamente ocupada por las obras de reconstrucción de la acera, como se puede observar en las fotografías aportadas. La Policía comprobó que no había lugar de paso habilitado en la acera, ya que las obras ocupaban todo el ancho de la misma. Que el Distrito de Hortaleza es conocedor del mal estado de toda la calle durante las obras, ya que han sido muchos los vecinos que han elevado quejas a la Junta Municipal en este sentido. Entiende que existe responsabilidad solidaria del ayuntamiento, de su aseguradora, de la empresa que ejecutaba las obras y de su seguro de responsabilidad civil. Muestra su disconformidad parcial con la valoración de la aseguradora y se ratifica en la cantidad que solicitaba. Aporta el poder notarial e informes médicos.

El 6 de octubre de 2025 se firma la propuesta de resolución, en la que se propone desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial.

TERCERO.- El día 22 de octubre de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 568/25, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M.^a del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, 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 reseñado en el encabezamiento.

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, a solicitud de un órgano legitimado para ello, a tenor del artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, (en adelante ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al resultar perjudicada por la caída sufrida.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra el Ayuntamiento de Madrid, competente en materia de infraestructuras viarias, *ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)*, título que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra dicho ayuntamiento.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, la caída tuvo lugar el 5 de octubre de 2023, por lo que la reclamación de responsabilidad patrimonial registrada el día 9 de octubre del mismo año, está formulada dentro del plazo legal.

En cuanto al procedimiento, se observa que se ha recabado el informe de los servicios técnicos municipales, según exige el artículo 81.1 de la LPAC, se ha incorporado la documentación aportada por la reclamante y, una vez instruido el procedimiento, se ha evacuado el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la LPAC respecto de los interesados y, aunque no se ha dado audiencia a la contratista municipal, consideramos que no se debe retrotraer el procedimiento por entender que no se le causa indefensión, toda vez que, como veremos a continuación, no resultaría afectada. Finalmente, conforme al artículo 81.2 de la LPAC, se ha incorporado una propuesta de resolución.

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.- 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. 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 económico 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, recuerdan la Sentencia de 7 de marzo de 2025 (recurso 943/2022) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y 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, constando en el expediente que la reclamante sufrió como consecuencia de la caída, fractura de falange de la mano y fractura de suelo orbital, por las que tuvo que ser intervenida quirúrgicamente.

En cuanto a la relación de causalidad ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto. Así pues, corresponde a quién formula la reclamación, 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 que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva del mal estado de la vía pública. Acreditado este 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 posibles causas de exoneración, como pudieran ser la culpa exclusiva de la víctima, la

conurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

En el presente supuesto, la reclamante aduce que la caída se produjo por un defecto existente en el pavimento consistente en un hueco que había en la calzada.

Para acreditar la relación de causalidad ha aportado el informe del SAMUR, diversa documentación médica, así como fotografías del supuesto lugar de los hechos y de las lesiones.

El informe de los servicios de emergencias como el SAMUR, 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, pero no la mecánica de la caída.

Por lo que se refiere a 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 no presenciaron la caída, limitándose a recoger en el informe lo manifestado por el interesado como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 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*” y la de 24 de abril de 2025 (recurso 1213/2014), que asevera que de los informes clínicos “*no se infieren datos objetivos que permitan deducir en qué punto concreto de la acera se produjo la caída ni cómo ni por qué causa*”.

De igual modo, la reclamante ha aportado fotografías del supuesto lugar de los hechos que tampoco 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, 458/16, de 13 de octubre y 197/25, de 10 de abril*). Tampoco las fotografías de las lesiones hacen prueba sobre la mecánica de la caída.

Como señala la referida Sentencia de 30 de junio de 2022, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 “*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 transcendente la prueba de la mecánica de esta*”.

No se ha practicado prueba testifical. Al respecto, debemos recordar que esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros en sus dictámenes 67/17, de 16 de febrero y 128/17, de 23 de marzo y 406/25, de 29 de julio, acogiendo la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ha puesto de relieve la importancia de ese medio de prueba, para determinar la mecánica de la caída y darla por suficientemente acreditada en el procedimiento, por cuanto la inmediación del órgano instructor durante su práctica, permite constatar la solvencia de la versión del reclamante sobre los hechos.

Así pues, la prueba practicada impide tener por acreditada la causa y las circunstancias de la caída y, ante la ausencia de otras pruebas, no es posible considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público puesto que, como se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) “*existen dudas sobre la dinámica del accidente, pues con los datos que obran en las actuaciones no es posible determinar con certeza cómo acontecieron los sucesos*”. Y dado que la carga de la prueba le corresponde a la reclamante, según la

citada sentencia, “*ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados*”.

En este sentido, se pronuncia la Sentencia de 10 de noviembre de 2023 (recurso 485/2023) de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, conforme a la cual:

“*... la carga de la prueba del nexo causal corresponde al que reclama la indemnización consecuencia de la responsabilidad de la Administración por lo que no habiéndose producido esa prueba no existe responsabilidad administrativa.*

(....)

Sin embargo, es esencial para la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, por muy objetiva que ésta sea, la contemplación de un nexo causal, como relación entre el acto y el daño, en este caso los daños o consecuencias patrimoniales reclamadas por la actora, y en el caso de autos no se ha acreditado mínimamente tal relación de causalidad, pues insistimos desconocemos la mecánica del accidente...”.

QUINTA.- No obstante, aunque admitiéramos a efectos dialecticos que la caída de la reclamante se ha producido en la forma o del modo relatado en su escrito, ello no permite establecer la responsabilidad de la Administración, por cuanto no puede calificarse el daño como antijurídico, ya que tampoco puede tenerse por probado que el defecto fuera de tal entidad que rebasara los estándares de seguridad exigibles.

En esta línea, para que el daño resulte imputable a la Administración competente será necesario que ésta haya 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 podrá considerarse que el daño es antijurídico y el particular no tendría el deber de soportarlo, conforme establece el artículo 32.1 LRJSP.

En dicho sentido, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora (entre otros, en nuestro dictamen n.º 361/25, de 10 de julio), 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 relación con ello, conviene destacar lo resuelto por la Sentencia de 13 de noviembre de 2023 (recurso n.º 682/2023) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 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)".

Para apreciar la importancia de las imperfecciones de la vía, hay que tener en cuenta que se trata de un espacio de la calzada que no está destinado al tránsito ordinario de peatones.

En el caso de la calzada, es deber de los peatones extremar las precauciones para evitar posibles caídas, ya que su firme puede presentar irregularidades mayores y más frecuentes que las que serían razonablemente admisibles en una acera, ya que se trata de un espacio que no está destinado al tránsito ordinario de peatones, tal y como hemos declarado en diversos dictámenes (475/16, de 20 de octubre; el 354/17, de 7 de septiembre o el 174/20, de 9 de junio; 177/23, de 13 de abril y 2/24, de 11 de enero).

Cabe traer a colación, el dictamen 276/17, de 9 de noviembre, del Consejo Consultivo de Asturias, cuando refiere que “... *puesto que el pavimento de la calzada (con excepción de los pasos de peatones) se adapta y mantiene en atención al uso del tráfico de vehículos al que se destina, quien -como en el supuesto que nos ocupa- decide descender a la calzada, adentrándose fuera de las zonas peatonales habilitadas con las adecuadas condiciones de accesibilidad, ha de hacerlo con las debidas precauciones y, como premisa de todas ellas, siendo consciente de los riesgos inherentes al hecho de transitar por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso. Además, el usuario de la vía pública ha de adecuar la marcha a la situación patente de la misma, ya que quien obra de otro modo asume el riesgo que dicha actuación conlleva...*”.

Aplicada la anterior doctrina al presente caso, de acuerdo con las fotografías incorporadas al expediente, se trata de un desperfecto existente en la calzada, en una isleta de separación de circulación de vehículos, en una zona no habilitada para el tránsito de los peatones, que no rebasa los estándares de seguridad exigibles en una calzada y que podía haber sido evitado por la reclamante si hubiera cruzado por un paso de peatones, toda vez que transitaba por la acera en la que no se habían empezado las obras y, en todo caso, si hubiera extremado la precaución al caminar por una zona no habilitada a tal fin.

Por último, en cuanto a la acera en la que se estaban ejecutando las obras, los informes obrantes en el expediente aseveran que estaban señalizadas y que había itinerarios peatonales debidamente señalizados y protegidos para los peatones, lo cual no ha sido desvirtuado por la reclamante.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no quedar acreditada la preceptiva relación de causalidad entre el daño reclamado y el servicio público municipal ni 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 12 de noviembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 596/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid