

Dictamen n.º: **106/26**
Consulta: **Alcalde de Guadarrama**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **25.02.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 25 de febrero de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Guadarrama, 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. (en adelante “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la calle Valle de la Orotava, en su intersección con la calle Madrid, de Guadarrama, y que atribuye al mal estado de la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 5 de noviembre de 2024, la persona indicada en el encabezamiento presenta en el Registro del Ayuntamiento de Guadarrama un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida el 1 de marzo de ese mismo año, a las 7:50 horas de la mañana, en el cruce de la calle Valle de la Orotava con la calle Madrid, de ese municipio, y que atribuye a la existencia de un socavón en la calzada.

En concreto, refiere la reclamante que *“se disponía a coger el autobús en una parada próxima a su domicilio para ir a trabajar, cuando se cayó al suelo debido a un socavón que presentaba el asfalto, hay que sumar que a esa hora está amaneciendo, por lo que la iluminación natural es escasa”*.

Como consecuencia de la caída, refiere que fue trasladada al centro de salud de Guadarrama, donde se le realizó una primera cura y la derivaron a su mutua de accidentes de trabajo, al considerar que el accidente había sido *in itinere*, y donde le diagnosticaron una fractura cerrada de huesos de la nariz. De esa fractura tuvo que ser intervenida el 12 de marzo de 2024, y permaneció de baja por incapacidad temporal hasta el 27 de ese mismo mes.

Con el escrito adjunta diversos informes médicos, partes de alta y baja, y fotografías de la reclamante y del lugar de los hechos. También acompaña los siguientes informes:

- Informe de la Policía Local, fechado el 5 de abril de 2024, en el que se recoge: *“Personados, se observa, en mitad de la vía, un hundimiento del asfalto (c/ Valle de la Orotava en su intersección con la C/Madrid) se realiza reportaje fotográfico”*.

- Informe pericial suscrito por una persona cuya cualificación profesional no consta, y en el que se dice textualmente: *“Se observa, a simple vista, que el pavimento en la intersección habilitada para el paso de peatones, presenta una evidente falta de mantenimiento y conservación que se manifiesta en la falta de planeidad e incluso la existencia de un socavón que provocaba, a su vez, un desnivel en la vía pública”*.

El escrito también recoge la declaración de un testigo, y termina solicitando una indemnización que no cuantifica, en tanto refiere que no están estabilizadas las secuelas.

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) y se solicitó informe al departamento de Obras y Servicios.

Con fecha 4 de mayo de 2025 se emite informe por la ingeniera técnica de Obras Públicas, en el que se expone:

- *“El lugar donde se indica que se produjo la caída es la calzada. La calzada es el lugar de la vía pública destinada a la circulación de vehículos.*
- *La zona por la que indica que transitaba es lo suficientemente amplia para poder librar con facilidad el desperfecto puntual del pavimento.*
- *No se tiene constancia en este Ayuntamiento de ninguna caída en ese lugar a excepción de la de la interesada.*
- *Se ha dado aviso al servicio de obras para que se proceda al acondicionamiento de la irregularidad de la calzada”.*

Con fecha 30 de junio de 2025, se practicó la prueba testifical de una persona, sin relación con la reclamante, quien dice que iba conduciendo y, si bien no vio la caída, sí observó como la interesada iba caminando por la calzada, y luego la encontró en el suelo boca abajo. Precisa también la testigo que la calzada *estaba fatal*, era de día y que no pudo ver si la caída pudo ser evitada.

Otorgado trámite de audiencia a la interesada, con fecha 14 de julio de 2025 se formularon alegaciones por una abogada, cuya representación no consta, en las que fija la cuantía indemnizatoria en 50.592,16 euros.

Consta en el expediente un informe de la secretaría municipal, fechado 19 de enero de 2026, en el que se expone: *“De la tramitación del expediente se deduce que la relación causal directa entre el daño y el*

funcionamiento del servicio público municipal no ha sido probada, por cuanto el desperfecto que se reconoce como existente en el pavimento no se puede considerar de tal envergadura que impida al peatón el tránsito por la vía pública, pues era perfectamente visible, a lo que hay que añadir que la caída se produjo en una zona iluminada y muy próxima al domicilio de la reclamante”.

Por último, con fecha 21 de enero de 2026 se fórmula propuesta desestimatoria de la reclamación, al no acreditarse la existencia de nexo causal entre el daño producido y la actuación municipal.

TERCERO.- El día 6 de febrero de 2026 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 74/26 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el 25 de febrero de 2026.

El escrito solicitando el dictamen 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 igual a 15.000 euros, y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del reglamento regulador de la organización y funcionamiento de esta Comisión, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero.

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 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, según alega, fue producido por desperfectos en la calzada.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Guadarrama, en cuanto titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, *ex* artículo 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título que justifica la interposición de la reclamación contra el mismo.

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, se dice que el accidente tuvo lugar el 1 de marzo de 2024, por lo que ninguna duda puede ofrecer la formulación en

plazo de la reclamación presentada el 5 de noviembre del mismo año, sin necesidad de atender a la fecha de determinación de las secuelas.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado al departamento competente el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha cumplido con el trámite de audiencia a la reclamante, que presentó alegaciones, según se refiere en los antecedentes.

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 resulta acreditado en el expediente, a través de los informes médicos que aporta la reclamante, que ha sido diagnosticada y tratada de una fractura nasal tras traumatismo.

Ciertamente, esos informes ponen de manifestó la existencia de una lesión compatible con una caída, pero no acreditan la forma en que se pudo haber producido. En ese mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014).

Así, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 2020 (recurso 184/2019) *“lo más trascendente no es acreditar las condiciones de la vía pública, sino que una vez establecido tal hecho ha de probarse cumplidamente dónde y cómo se produjo la caída...”*.

La reclamante, en su escrito, atribuye esas lesiones a una caída causada por desperfectos existentes en el cruce de la calle virgen de la Orotava, esquina con la calle Madrid, de Guadarrama, y aporta unas fotografías del lugar donde dice haberse producido el accidente. Asimismo, hay un informe policial posterior que también recoge fotografías del lugar, y un informe de una persona, cuya cualificación profesional se ignora, que aporta también fotografías. De toda esa documental se evidencia que, en la calzada de la intersección de esas calles citadas existen grietas y que, en un punto concreto, se aprecia la ausencia de asfalto, que causa un agujero de escasas dimensiones.

A este respecto, cabe recordar que 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 trascendente la prueba de la mecánica de esta”*.

Esa relación de causalidad tampoco se puede inferir de la declaración de la testigo propuesta, que refiere no ver cómo se produjo la caída.

Así pues, la prueba practicada impide tener por acreditada de manera concluyente 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”*.

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, dice el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) *“en casos de caídas como la presente, la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, si bien ha de precisarse que no es posible reclamar una total uniformidad de la vía pública. Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que, socialmente, es requerible. Es precisamente cuando sea necesario un nivel de atención superior cuando surgirá, en su caso, la relación de causalidad, siempre que no se rompa dicho nexo por hecho de tercero o de la propia víctima”*.

En el presente caso, se da la circunstancia que la caída no se habría producido en la acera sino en la calzada, que no es un lugar destinado al tránsito ordinario de peatones y donde estos deben extremar las precauciones si deben cruzar, ya que su firme puede presentar irregularidades mayores y más frecuentes que las que serían razonablemente admisibles en una acera, 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, la caída se atribuye a un desperfecto existente en la calzada de una zona residencial conocida por la reclamante, por ser el camino de tránsito a su trabajo. Sin embargo, las deficiencias en la calzada son ligeras grietas en el asfalto y un agujero en un punto concreto, que no solo resulta irrelevante para los vehículos, sino que tampoco impide el cruce de la calle por los peatones, siendo la intersección suficientemente amplia para eludir ese pequeño desperfecto, máxime si es de día, como refiere la testigo y era el camino habitual de la reclamante. De todo lo cual se infiere, que la caída estaría provocada más por un despiste desafortunado de la propia accidentada, del que no cabe derivar responsabilidad al ayuntamiento titular de la vía.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no acreditarse que exista daño imputable al servicio público municipal.

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 25 de febrero de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 106/26

Sr. Alcalde de Guadarrama

Pza. Mayor, 5 – 28440 Guadarrama