

Dictamen n.º: **357/26**
Consulta: **Alcalde de Pinto**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **17.06.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 17 de junio de 2026, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Pinto, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D. (en adelante, “*el reclamante*”), por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída sufrida en la Avda. Pintor Antonio López, número, de Pinto, a causa de un bordillo en mal estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en la oficina del registro del Ayuntamiento de Pinto el día 26 de enero de 2026, la persona antes citada formuló una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de Pinto, en cuantía sin determinar, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en esa localidad, en la Avda. Pintor Antonio López,, que atribuye a un bordillo en mal estado.

Explicó el reclamante en ese escrito inicial que el suceso tuvo lugar el día 4 de septiembre de 2025, aproximadamente entre las 19:30 y las 19:45 horas, y que se produjo “*al existir un desnivel repentino en el*

bordillo del soportal, donde sin continuidad ni advertencia aparece una rampa, sin señalización, ni pintura de contraste, resultando totalmente imperceptible para el peatón”.

Señaló que, como consecuencia del accidente, intervino una ambulancia del servicio de emergencias, fue trasladado al Hospital Universitario Infanta Elena de Valdemoro y se le diagnosticó una fractura de peroné, con afectación del tobillo, debiendo ser intervenido quirúrgicamente el 20 de septiembre de 2025.

Añadía que en ese momento continuaba en proceso de recuperación, con un tiempo estimado de duración de entre de 4 a 6 meses, y que se encontraba en situación de baja laboral, apuntando que trabajaba como técnico de iluminación cinematográfica, con unos ingresos aproximados de 4.300 € netos mensuales, por lo que, en el plano económico, su situación de incapacidad le estaba resultando muy gravosa.

Adjuntó a su reclamación una declaración jurada, afirmando que los hechos por los que había formulado reclamación eran enteramente ciertos; 3 fotografías mostrando lesiones en el tobillo izquierdo y otras 4 fotografías mostrando un soportal ligeramente sobreelevado, separado de la acera contigua por un escalón, que presenta una zona rebajada mediante una pequeña rampa descendente. De acuerdo con las fotografías, el soportal, la rampa y la acera se encuentran en un adecuado estado de conservación y limpieza.

Igualmente, adjuntó copia de su DNI y del informe del alta en el Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Infanta Elena, de Valdemoro, de fecha 4 de octubre de 2025, tras un traumatismo en los miembros inferiores, con diagnóstico de fractura transindesmal del peroné izquierdo– folios 1 al 14-.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, mediante providencia del concejal de Hacienda de Pinto, de fecha 30 de enero de 2026, notificada el 6 de febrero, se requirió al reclamante para que aclarara si seguía otras reclamaciones civiles, penales o administrativas por la misma causa y si había recibido alguna indemnización a cargo de alguna compañía de seguros u otra entidad, pública o privada, como consecuencia de los hechos objeto de la presente declaración.

Igualmente, se le indicaba que, en el supuesto de no aportar la información requerida, de conformidad con las previsiones del artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAC-, se le tendría por desistido de su solicitud y se archivaría- folio 18 y 19-.

Mediante escrito de 31 de enero de 2026, el interesado efectuó una valoración económica de su reclamación, indicando que ascendía a 39.620 €, diferenciando 18.120 € en concepto de daños personales (150 días de perjuicio grave, a 89 € cada uno, 60 días de perjuicio moderado a 62 € y 30 días de perjuicio básico a 35 €) y 21.500 € de lucro cesante, calculando 5 meses de baja laboral a razón de 4.300€ netos/mes, que afirma haber dejado de percibir.

Acompañó igualmente una declaración jurada indicando no haber percibido ninguna otra indemnización por la misma causa, ni formulado otras reclamaciones o procedimientos por igual motivo.

Mediante posterior resolución del concejal de Hacienda, de fecha 3 de febrero de 2026, notificada el 8 de febrero, se comunicó al reclamante la formal admisión a trámite de su solicitud, con indicación de su tramitación conforme a las previsiones de la LPAC y del sentido desestimatorio del eventual silencio, si trascurrieran más de seis meses sin obtener resolución expresa.

Igualmente, se le instaba a proponer los medios de prueba con los que constase y, en particular, la concreción sobre si hubiera testigos del suceso, identificándolos con sus nombres, apellidos, DNI, domicilio y teléfono- folios 25 a 28-.

Consta incorporado un informe de la Concejalía de Seguridad Ciudadana de Pinto, de fecha 3 de febrero de 2026, indicando que no constaba intervención de la Policía Municipal en el siniestro- folio 28-.

Previo su oportuna solicitud, se emitió informe ampliatorio de la asistencia prestada por el Servicio de Protección Civil de Pinto, informando que el equipo de guardia del Servicio de Emergencias PIMER-Protección Civil del Ayuntamiento de Pinto- recibió aviso por caído en la vía pública en la calle Antonio López, a través del Centro de Coordinación de la Policía Local de Pinto, siendo las 19:58 horas del 4 de octubre de 2025.

Que, según consta en el parte de asistencia sanitario, siendo las 20:00 horas del citado día, se personó en el lugar del accidente una ambulancia asistencial de clase B, con la correspondiente dotación sanitaria del Servicio de Emergencias PIMER -Protección Civil, efectuando una asistencia sanitaria al reclamante, que manifestaba haber sufrido una caída por tropiezo; que cuando llegaron los sanitarios, el paciente se encontraba consciente y orientado, y encontrándose sentado en el lugar de la intervención. Observaron como síntomas principales: *“herida contusa en miembro superior izquierdo [codo), herida contusa en tobillo miembro inferior izquierdo con importante inflamación alrededor de maléolos e impotencia funcional y dolor perdiendo posición anatómica en la bipedestación, ingesta de alcohol”- sic-*.

Se señala que se efectuó una valoración primaria y secundaria, inmovilizaron con férula al paciente y lo trasladaron al Hospital Universitario Infanta Elena, de Valdemoro- folio 29-.

Consta igualmente un informe emitido por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Pinto, con el siguiente contenido: *“Girada visita de inspección al lugar donde supuestamente ocurrió el incidente y según fotos aportadas al expediente, el siniestro se produjo en el entronque de los soportales de la avenida Pintor Antonio López, a la altura del número, con la acera de la propia avenida.*

Localizado el lugar de la caída, se aprecia como existe una diferencia de cotas entre la acera publica y los soportales correspondientes a la parcela con referencia catastral Esta diferencia de cota, de 12,5 centímetros, superior a la acera en el punto de la caída, es originaria desde el momento de la edificación, no habiendo existiendo señalización de ninguna clase sobre el escalón nunca.

En ese punto, enfrentado al portal número, existen 3 baldosas que han sido modificadas como pendiente descendiente hacia la acera que reduce la cota a 4,5 centímetros. Sobre esa modificación, no se tiene constancia ni documentación que refiera a que haya sido producida por parte municipal, lo que hace indicar que ha sido ejecutada por parte de la comunidad de propietarios, alterando así el estado original de recepción de la edificación, sin haberla señalado”.

Expuesto lo anterior, el informe concluye: *“valorada la caída denunciada, pudo haber sido provocada por la irregularidad en el trazado, pero, y a juicio del que suscribe, una atención debida y requerida para deambular por la vía pública dadas las características originarias de la misma, podría haber evitado el siniestro” - folio 30-.*

Seguidamente, se emitió un informe jurídico, que establece que no puede considerarse acreditada la preceptiva relación de causalidad, entre el daño y el servicio público y añade que deberá concederse el trámite de audiencia pública y alegaciones a la aseguradora municipal – folios 31 al 36-.

En ese estado del procedimiento, se concedió trámite de audiencia al interesado y a la aseguradora municipal, constando la oportuna notificación en ambos casos el día 21 de abril de 2026- folio 41 y 51-.

El mismo día 21 de abril de 2026, concurrió el reclamante a tomar vista del expediente en dependencias administrativas y el día 4 de mayo siguiente presentó un escrito de subsanación y mejora de su solicitud, indicando que el suceso tuvo lugar el día 4 de abril de 2025 y la intervención el día 20 de octubre siguiente y no los mismos días del mes de septiembre de 2025, como por error se había señalado en la reclamación inicial – folios 52 y 53-.

Sin que se hayan efectuado más alegaciones por los interesados, con fecha 5 de mayo de 2026 se ha redactado propuesta de resolución por el concejal delegado de Hacienda del Ayuntamiento de Pinto, que desestima la reclamación al considerar que no ha quedado suficientemente acreditada la existencia de una relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

TERCERO.- El alcalde de Pinto, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remitió solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 20 de mayo de 2026.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 352/26, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 17 de junio de 2026.

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 superior a 15.000 €, 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 LPAC de conformidad con su artículo 1.1 y su disposición transitoria tercera, apartado a), con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del Libro preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Según ya se indicó, el procedimiento fue iniciado por la persona directamente afectada por la caída, legitimada en primer término para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Se plantea la legitimación pasivamente el Ayuntamiento de Pinto en cuanto titular de la competencia de conservación de las infraestructuras viarias públicas, ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL); no obstante, cabe tomar en consideración que la titularidad pública del elemento que pudiera haber motivado el percance no ha quedado acreditada, como destaca el informe de los servicios técnicos del Ayuntamiento de Pinto, donde se indica que la aludida rampa en el entronque con la acera de la vía pública, desde los soportales correspondientes a la parcela con referencia catastral, de la avenida Pintor Antonio López, a la altura del número, no tiene carácter público, es decir se trataría de un elemento privativo de la comunidad de propietarios del inmueble. Ese dato, no obstante, no se respalda con copia de la correspondiente documentación catastral.

En nuestros dictámenes 92/19, de 7 de marzo y 360/18, de 26 de julio, esta Comisión, siguiendo el criterio del Consejo Consultivo, ha venido manteniendo la legitimación de los Ayuntamientos cuando se trata de espacios privados abiertos al uso público, así dictámenes 54/14, 502/14, de 26 de noviembre y 352/18, de 12 de julio toda vez que los ciudadanos no pueden conocer la titularidad de esos espacios que suelen presentar las características de una calle por lo que existe un deber de vigilancia municipal.

No obstante, cuando existe una diferenciación clara entre la calle y el espacio de titularidad privada, como ocurre en este caso, no puede admitirse la legitimación pasiva municipal si el desperfecto se emplaza en el espacio privativo. Así se entendió en el Dictamen 360/18 y también en el Dictamen 416/20, de 29 de septiembre, muy similar al presente, donde se indicó: *“En el caso que nos ocupa y según se puede apreciar de las fotografías incorporadas al expediente se trata de unos soportales claramente diferenciados del resto de la acera que permite el acceso a diversos establecimientos comerciales. Por ello en este caso*

procedería hacer uso del criterio recogido en el Dictamen 360/18 y considerar que esa diferenciación no crea en el ciudadano una situación de incertidumbre sobre la titularidad del espacio (...).

Esa falta de legitimación de la entidad local por caídas ocurridas en soportales de titularidad ajena a la entidad local aparece en sentencias como la del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (rec. 58/2011) y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) de 15 de diciembre de 2016 (rec. 6909/2015). En el ámbito civil cabe mencionar la sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva de 17 de mayo de 2017 (rec. 313/2017) en la que se cita una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de dicha ciudad.

No obstante, teniendo en cuenta el cierto margen de discrecionalidad que puede implicar el considerar que la zona es distinguible o no de la acera de titularidad municipal, esta Comisión considera procedente entrar en el fondo del asunto”.

Por lo demás, apuntando a la inexistencia de otro posible título de imputación, referido a la eventual realización de una obra aledaña a un lugar público, respaldada por la correspondiente licencia y/o autorización municipal, que debiera haber sido solicitada con carácter previo a su realización para verificar su acomodo a la legalidad urbanística, como expresa el artículo 11.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; el informe de los servicios técnicos municipales indica que la diferencia de cota entre la acera publica y los soportales, que data del momento de la edificación, habría sido modificada sin la oportuna licencia, en el punto que se corresponde con el portal número, donde existen 3 baldosas que han sido modificadas como pendiente descendiente hacia la acera, reduciendo así la cota hasta 4,5 centímetros. Sobre esa modificación, añade que “no se tiene constancia, ni documentación que refiera a que haya sido

producida por parte municipal, lo que hace indicar que ha sido ejecutada por parte de la comunidad de propietarios, alterando así el estado original de recepción de la edificación, sin haberla señalado”.

A la vista de todo lo expuesto, podemos establecer que no concurre la legitimación pasiva municipal en este caso, pese a lo cual, conforme a lo ya indicado, entraremos a analizar el fondo del asunto.

El 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, o de manifestarse su efecto lesivo, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC. En este caso la caída por la que se reclama tuvo lugar el día 4 de octubre de 2025 y la reclamación fue formulada el día 26 de enero de 2026, por lo que no cabe duda de que se encuentra formulada en plazo legal.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en la normativa aplicable. De esa forma, se incorporaron todas las pruebas documentales aportadas por el reclamante, además de los emitidos por la Policía Local y Los servicios médicos de urgencia y se recabó el informe del servicio al que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81.1 de la LPAC, constando un informe técnico del Área de Patrimonio del ayuntamiento, adicionado todo ello al procedimiento, como establece el artículo 82 de esa norma, se concedió trámite de audiencia y alegaciones finales a la parte reclamante y a la aseguradora municipal y finalmente, se ha elaborado una propuesta de resolución, que es la que analiza esta dictamen.

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.- Como es sabido, 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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), 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, alterando, el nexo causal. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un*

tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo , 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 , 16 de noviembre de 1998 , 20 de febrero , 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005) y las sentencias allí recogidas *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.*

CUARTA.- Centrándonos en el análisis de la reclamación que ahora nos ocupa, resulta acreditado en el expediente que el reclamante ha sufrido un daño y fue atendido por los servicios de emergencia y luego en el Hospital Universitario Infanta Elena, de Valdemoro, con diagnóstico de fractura transindesmal del peroné izquierdo, por lo que ha tenido que someterse a diversos tratamientos e incluso a una intervención quirúrgica.

Acreditada la realidad del daño procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde al reclamante probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos son consecuencia

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 causas de exoneración, si es que se hubieran dado, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

El reclamante alega que la caída fue consecuencia de una rampa, sin señalización, que conectaba una zona de soportales sobreelevada con la acera de la vía pública.

Aporta como prueba de su afirmación exclusivamente unas fotografías del lugar y diversos informes médicos.

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.

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 –en su caso– pueden mostrar la existencia de un defecto viario, pero no prueban que la caída estuviera motivada por dicho defecto en la acera y la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

Cobra especial importancia en este tipo de procedimientos la acreditación de la dinámica de la caída mediante la prueba testifical, al tratarse de una diligencia probatoria en la que un tercero, no interesado en el procedimiento, informa de la dinámica causal del accidente. Además, se efectúa en presencia de un funcionario público, que podrá interrogar al deponente sobre los detalles del suceso que en cada caso tengan más relevancia y, en definitiva, permitirá establecer los elementos imprescindibles para acreditar el nexo causal entre el servicio público y el daño.

Sea como fuere, en este caso, no se ha practicado la prueba indicada, por lo que no podemos tener por acreditado el indicado nexo causal y, al pesar sobre la parte reclamante la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial, deberá pechar con las consecuencias de la falta de la misma.

A mayor abundamiento, según evidencian las fotografías incorporadas al procedimiento, el desperfecto al que se atribuye la caída consiste en una pequeña rampa que permite – y facilita- el acceso desde una zona de soportales privativa, más elevada, a la acera y, si bien no estaba señalizada, resulta perceptible en condiciones normales y se encontraba en perfecto estado de conservación y limpieza.

En suma, de todo lo expuesto se desprende que las circunstancias acreditadas en esta caída apuntan más bien a la desatención del interesado en su propio deambular y, en todo caso, no permiten establecer el nexo causal.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen por falta de legitimación pasiva y al no haberse acreditado el nexo causal entre el daño y el servicio público.

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 17 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 357/26

Sr. Alcalde de Pinto

Pza. de la Constitución, 1 – 28320 Pinto