

Dictamen n.º: **438/26**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **15.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 15 de julio de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D., sobre responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída, cuando circulaba con su bicicleta por la Avda. del Mediterráneo, de Arroyomolinos, Madrid, que imputa a la existencia de una ranura entre dos arquetas del Canal de Isabel II situadas en la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 1. El día 2 de julio de 2024 el abogado de la persona citada en el encabezamiento presentó un escrito en el registro electrónico del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, en el que relataba que el día 16 de diciembre de 2023 el reclamante circulaba con su bicicleta por la Avenida del Mediterráneo de Arroyomolinos (Madrid), cuando su rueda delantera se introdujo en la ranura existente entre dos arquetas sitas en la calzada, lo que provocó que la bicicleta quedara encajada y que saliera propulsado

hacia delante, cayendo al asfalto y causándose una serie de lesiones. Refiere que, tras el accidente, acudió una dotación de la Policía Local de Arroyomolinos, y los agentes emitieron el parte de accidente, en el que *“según consta la causa del siniestro, a juicio de los policías intervinientes, fue la existencia de una ranura de unos 3 cm entre arquetas, que posiblemente no haya visto el accidentado”*.

El escrito indica que la causa del siniestro fue el mal estado de conservación de las arquetas del Canal de Isabel II, en concreto, por la existencia de una ranura de 3 cm en la calzada que hizo que, al pasar la rueda de la bicicleta, ésta se encajara en ella, se bloqueara y el reclamante saliera despedido por los aires, cayendo al suelo, no pudiéndose ver ni prever la existencia de esta ranura en la vía pública, en un lugar destinado a la circulación. El reclamante afirma que *“este siniestro se hubiera podido evitar si se hubiera realizado un buen mantenimiento de las arquetas, sellándose las ranuras, como con posterioridad al accidente se hizo”*.

Se expone la evolución clínica posterior del accidentado, y se solicita la suma de 32.071,85 euros por las lesiones causadas, conforme al siguiente desglose:

1. Perjuicio por pérdida temporal de calidad de vida en grado grave: 2 días que, multiplicados por 92,66 euros/día, suponen un total de 185,32 euros.

2. Perjuicio por pérdida temporal de calidad de vida en grado moderado: 58 días que, multiplicados por 64,25 euros/día, arrojan un total de 3.726,50 euros.

3. Perjuicio por pérdida temporal de calidad de vida en grado leve: 59 días que, multiplicados por 37,06 euros/día, suponen un total de 2.186,54 euros.

4. Secuelas funcionales: 8 puntos, de modo que, en atención a la edad de la víctima en el momento del accidente (43 años), resulta la cantidad de 8.815,24 euros.

5. Secuelas estéticas: 6 puntos y 6.371,92 euros.

6. Gastos acreditados: se reclama la suma de 10.426,33 euros, con el siguiente desglose:

a. Odontología: 2.440 euros. ya abonados a una clínica odontológica.

b. Presupuesto de ortodoncia: 4.600 euros, a pagar en 20 mensualidades de 135 euros, habiéndose abonado la primera de ellas.

c. Vuelo y alojamiento en la ciudad de Budapest, reservado y pagado entre los días 17-12-2023 a 21-12-2023, que, aunque se canceló, no le fue devuelto lo abonado: 539,56 euros.

d. Daños materiales: reloj deportivo GARMIN EPIX PRO (Gen 2): 900 euros; móvil iPhone 13: 1.148 euros; gafas deportivas Oakley: 102,95 euros; chaqueta Castelli: 189,95 euros; culotte Castelli: 199,95 euros; braga Siroko: 25 euros; camiseta interior Castelli: 67,40 euros; casco: 181,49. Total: 2.814,74 euros.

e. Fármacos: 32,03 euros.

7. Lucro cesante temporal. El reclamante es funcionario y trabaja como policía nacional. Según se afirma, estuvo de baja laboral del 16 de diciembre de 2023 al 15 de febrero de 2024 y perdió los turnos que en otros meses había realizado, que en las nóminas anteriores cobraba a razón de 120 euros/mes, de modo que se cuantifica el daño en la suma de $120 \times 3 = 360$ euros.

Con el escrito de reclamación se adjuntan la escritura de poder otorgada a favor del abogado firmante del escrito de reclamación; el informe de actuación levantado por la Policía Local del Ayuntamiento de Arroyomolinos, acompañado de varias fotografías del estado de la vía; diversa documentación médica relativa al reclamante, partes de baja y alta por incapacidad temporal, un informe de valoración del daño corporal, nóminas del reclamante, facturas y presupuestos de una clínica odontológica, billetes de avión, documentación acreditativa de una reserva de hotel y diversos justificantes de la adquisición de material deportivo, de un móvil y de un reloj deportivo (folios 1 a 121 del expediente).

2. Según la documentación aportada por el interesado, de 43 años de edad en la fecha de los hechos, el 16 de diciembre de 2023 fue visto en el Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Móstoles por dolor cervical y en la mano derecha tras caída de la bici. Tras las pruebas diagnósticas oportunas, se emitió el juicio clínico de cervicalgia + esguince del ligamento colateral cubital en el primer dedo de la mano derecha. Se pautó reposo relativo, vendaje en el primer dedo, calor local y analgésicos, así como control por su médico de Atención Primaria.

El mismo día, se solicitó valoración a Otorrinolaringología desde Medicina de Urgencias por traumatismo a nivel nasal y oral. En la exploración física de la cavidad oral y orofaríngea, se objetiva herida inciso contusa en mucosa de labio superior, transfixiante, llegando a comunicar con herida inciso contusa de piel de labio superior. Fragmento de pieza dentaria n.º 22 dentro de la herida, que se retira. Herida inciso contusa en mucosa de labio inferior en forma de T, con prolongación desde línea media hasta venneillon de labio inferior, no transfixiante. Piel de labio inferior normal. Trayecto horizontal va desde canino a canino inferior, con exposición ósea hasta mentón.

Nariz: herida inciso contusa en dorso nasal con fragmento de hueso de huesos propios (visible en TAC) que se retira. Juicio clínico: heridas inciso-contusas en nariz y mucosa de labio superior-inferior. Fractura corona 22.

El reclamante recibió el alta laboral el 15 de febrero de 2024, tras el correspondiente tratamiento de rehabilitación.

SEGUNDO.- Mediante oficio de la jefa del Área de Recursos de la consejería, notificado el 12 de julio de 2024, se comunica al reclamante que la instrucción del procedimiento correrá a cargo del Canal de Isabel II, así como la indicación de que su tramitación se ajustará a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). Además, se requiere al interesado para que aporte el modelo normalizado de solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior y su documento nacional de identidad, así como declaración firmada de no haber sido indemnizado por el mismo concepto por compañía aseguradora alguna o entidad pública y privada. El requerimiento fue cumplimentado el 18 de julio de 2024.

Figura en los folios 139 a 236 la documentación remitida por el Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II, S.A., de la que interesa destacar lo siguiente:

- Informe de incidencia del Canal de Isabel II de 16 de diciembre de 2023, en la Avenida del Mediterráneo 5, esquina con Valencia, en una parada de bus 17259, *“indica que hay dos tapas con un hueco en medio que ha causado un accidente, solicita se revise”*. Realizada la reparación el 20 de diciembre de 2023, consta *“realizado/resuelto. realizada actuación (indicar en observaciones); se desplaza brigada se asfalta*

cobija de hormigón y se sellan varias cobijas con espuma y silicona”. Se incorporan varias fotografías asociadas a la incidencia.

- Comunicación de 9 de julio de 2024 del Área de Seguros y Riesgos de Canal de Isabel II, S.A. a la representación del reclamante indicando lo siguiente: *“... en virtud de lo preceptuado en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, el Ayuntamiento es responsable de que todos los elementos que se encuentren en los espacios municipales estén en las debidas condiciones, teniendo en concreto competencia en la prestación del servicio de distribución, su limpieza y mantenimiento, y, además, competencia para la pavimentación, mantenimiento y seguridad de vías públicas urbanas, es por lo que la reclamación de los daños deberá plantearse ante el Ayuntamiento de Arroyomolinos, en atención a las circunstancias expuestas.*

Asimismo, le comunicamos que no ha quedado acreditada la necesaria relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio prestado, por lo que Canal de Isabel II, S.A. declina su responsabilidad sobre el siniestro, lo que le comunicamos a los efectos oportunos”.

Mediante oficio de 11 de junio de 2025, se designa instructor del procedimiento y, en la misma fecha, se comunica al reclamante el inicio de la fase de instrucción del procedimiento y la normativa reguladora. De igual modo, se solicita informe sobre las circunstancias del siniestro al Área de Conservación Sistema Culebro, y se requiere del Área de Seguros y Riesgos un informe pericial sobre la valoración de los daños materiales que se dicen sufridos por el reclamante. Por último, se indica que la cuantía reclamada se incluye en la franquicia suscrita por Canal de Isabel II, S.A.M.P., por lo que no hay aseguradora a la que emplazar.

En escrito de 13 de junio de 2025, el perito del Área de Seguros y Riesgos refiere que *“sin haber podido realizar la revisión de manera*

presencial y únicamente basándonos en la propia reclamación, considero que los precios se ajustan a valores del mercado, sin poder discernir si lo que establecido en el presupuesto es necesario cambiar y/o reparar. Tampoco entiendo la dinámica del accidente por la que solicitan indemnización por todos los objetos y ropa que llevaba el reclamante en el momento del accidente y cómo es posible que se rompa todo lo solicitado en una sola caída”.

El 26 de junio de 2025 el Área de Conservación Sistema Culebro remite su informe, en el que indica que «*tuvo conocimiento del accidente el 16 de diciembre de 2023, a las 15:04 horas, al recibirse un aviso por parte de la Policía local de Arroyomolinos indicando que “había un hueco en medio de dos tapas y que se había producido un accidente. Este aviso generó la correspondiente incidencia de reparación con el siguiente n.º Inc. 478.088/23. Tras realizarse la correspondiente inspección, el mismo 16 de diciembre de 2023, y localizar las cobijas que presentan esta holgura, entre el 19 y 20 de diciembre de 2023 se procede al sellado de dicha holgura entre los cercos de la cobija”*».

El informe explica que las cobijas son los elementos de cierre de las cámaras, que se utilizan para alojar elementos de la red de distribución de agua potable, y que la revisión, tanto de los registros como de las cobijas, van asociados a la revisión periódica establecida para los elementos de la red de distribución. Se señala que “*actualmente la revisión de los elementos se realiza cada 10 años o cada 2 años, dependiendo de su importancia estratégica. En este caso la revisión de los elementos alojados en el interior de la cámara se realiza cada 10 años. Independientemente de estas revisiones establecidas, cualquier comunicación o aviso que se reciba indicando un deterioro del estado de las cobijas, cámaras o cualquier otro elemento de la red de distribución, se atiende de manera inmediata y se procede a su reparación*”.

En cuanto al elemento supuestamente causante del siniestro, el informe refiere que *“pudo haber sido la ranura existente entre las cobijas situadas en Avenida del Mediterráneo, a la altura del número 5, en la cámara de elementos identificada por CYII como CM.63HR-20... La fecha de la última revisión realizada coincide con la fecha de la revisión de los elementos que se encuentran dentro de la cámara, en este caso, se realizó revisión de ventosa existente en el interior de la cámara el 20 de abril de 2022”*.

Por último, se indica que *“la Norma de Abastecimiento del Canal de Isabel II no recoge específicamente la holgura permitida entre las cobijas de las cámaras de elementos, remitiendo a la norma UNEEN- 124-1 las condiciones a cumplir por los dispositivos de cubrimiento y cierre para zona de circulación utilizadas por peatones y vehículos. Te adjunto el plano de diseño de cobijas que se recoge en las Normas de Abastecimiento, en donde aparece que las juntas entre cobijas deben estar selladas (no disponemos de la Norma UNE. Quizás el Área de Normativa e Información Técnica pudiera darnos este dato)”*.

Instruido el procedimiento, y mediante oficio de 11 de septiembre de 2025, se confiere el trámite de audiencia al interesado, con traslado del expediente administrativo. Su representación remite un escrito el 17 de octubre de 2025, en que se ratifica en el contenido de su escrito de reclamación previo y concluye, con base en informe emitido por el Área de Conservación Sistema Culebro, que *“es evidente por tanto que se incumplió el deber de vigilancia y conservación de las cobijas sitas en vía pública, que debían de estar selladas y que lamentablemente no lo estaban”*.

Finalmente, el 27 de marzo de 2026 se redactó una propuesta de resolución, que estima parcialmente la reclamación formulada, debiendo indemnizarse al reclamante en la cantidad de 20.943,26 €.

Remitido el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora, se emite el Dictamen 261/26, de 13 de mayo, en el que se estima necesaria la retroacción del procedimiento para conferir audiencia al Ayuntamiento de Arroyomolinos y, en su caso, a su aseguradora, para, posteriormente, dar traslado de sus respectivas alegaciones al reclamante y demás interesados y dictar una nueva propuesta de resolución para su remisión a esta Comisión Jurídica Asesora.

TERCERO.- Por oficio de 22 de mayo de 2026, se comunica al reclamante la concesión del trámite de audiencia al Ayuntamiento de Arroyomolinos, indicándole que, si en uso de dicho trámite se formularan alegaciones por la entidad local, se acordará la concesión de un nuevo trámite de audiencia; en caso contrario, se procederá a la formulación de una nueva propuesta de resolución.

Mediante sendos oficios de igual fecha, 22 de mayo de 2026, se confiere el indicado trámite al Ayuntamiento de Arroyomolinos, con remisión del expediente administrativo para su examen, y se le comunica la interposición por parte del reclamante de un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de su solicitud (Procedimiento Ordinario 261/2026, Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de Madrid, Plaza n.º 4) emplazándole para que, como parte interesada, pueda comparecer y personarse en los autos en el plazo de 9 días a partir de la recepción de la notificación.

El 2 de junio de 2026 el Ayuntamiento de Arroyomolinos solicita información acerca de la fecha en la que tuvieron lugar los hechos del presente expediente, a fin de ponerlos en conocimiento de su compañía aseguradora, información que le es remitida al día siguiente.

Finalmente, el 17 de junio de 2026 se redacta una nueva propuesta de resolución, que estima parcialmente la reclamación

formulada, debiendo indemnizarse al reclamante en la cantidad de 20.943,26 €.

CUARTO.- El consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior remitió la correspondiente solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora, con registro de entrada en este órgano el día 23 de junio de 2026.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el n.º 440/26, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 15 de julio 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 de cuantía superior a 15.000 euros y la solicitud se efectúa por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, 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 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.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32 de la LRJSP por cuanto ha sufrido los daños supuestamente derivados del accidente cuyo resarcimiento reclama.

En cuanto a la legitimación pasiva, que fue analizada pormenorizadamente en nuestro Dictamen 261/26, nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad concurrente o compartida, pues el daño se imputa a una arqueta en mal estado de titularidad municipal, pero cuyo conservación y mantenimiento está encomendada al Canal de Isabel II, en virtud del convenio de Gestión Integral del Servicio de Distribución entre el Ayuntamiento de Arroyomolinos y el Canal de Isabel II de 20 de julio de 2005. Por ello, y como también indicábamos en el Dictamen 379/22, de 7 de junio, *“ante esta situación de responsabilidades concurrentes, y dadas las evidentes dificultades que para el ciudadano presenta conocer con exactitud la última administración responsable o la distribución de esa responsabilidad, esta tendría el carácter de solidaria, de conformidad con el artículo 33 de la LRJSP”*.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la LPAC, el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración prescribe al año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo.

En este caso, el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 16 de diciembre de 2023, por lo que la reclamación, formulada el 2 de julio de 2024, debe reputarse formulada en plazo legal.

En cuanto al procedimiento tramitado, en el caso concreto que analizamos, el Canal de Isabel II asumió su instrucción, habiéndose incorporado al expediente el informe del Área de Conservación Sistema Culebro de la propia entidad, y dando traslado al reclamante para formular alegaciones. Tras la retroacción acordada, se ha conferido audiencia en el expediente al Ayuntamiento de Arroyomolinos, como posible responsable de los daños, dictándose finalmente una propuesta de resolución estimatoria.

Debe concluirse, por tanto, que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin omisión de trámites esenciales o imprescindibles para su resolución.

Es preciso advertir, no obstante, acerca del dilatado período de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, que sobrepasa ampliamente el plazo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la LPAC. Así como se ha venido señalando por esta Comisión, esta situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente, ni consecuentemente a esta Comisión de informar la consulta.

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 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 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, toda vez que en los informes médicos se consigna que el reclamante sufrió, como consecuencia de la caída, una serie de lesiones e, incluso, la fractura de una pieza dental.

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

En este caso, el reclamante aduce que el accidente sobrevino por el mal estado de la calzada por la que circulaba, que presentaba una ranura de unos 3 cm entre dos arquetas del Canal de Isabel II, lo que

hizo que, al pasar la rueda de la bicicleta, ésta se encajara en ella, se bloqueara, y el reclamante saliera despedido por los aires.

Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica, el informe por accidente de tráfico antes referido, donde constan las manifestaciones de tres testigos y al que acompañan varias fotografías del supuesto desperfecto, un informe médico pericial de valoración del daño personal y diversa documentación acreditativa de los perjuicios económicos derivados del accidente. Asimismo, durante el curso del procedimiento se ha incorporado al expediente el informe de la incidencia del Canal de Isabel II de 16 de diciembre de 2023 y el emitido por el Área de Conservación Sistema Culebro del Canal de Isabel II.

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 al 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 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2012), 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*”. Tampoco el informe pericial de valoración del daño corporal, aportado por el reclamante, sirve para acreditar la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos, porque facultativo firmante del informe no fue testigo directo de la caída.

En idéntico sentido, las fotografías que acompañan al informe de la Policía Local no sirven para acreditar el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora,

las fotografías no prueban que el accidente estuviera motivado por la existencia de desperfectos u obstáculos en la vía pública ni la mecánica del accidente. En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Segunda, de 30 de junio de 2022 señala en relación con las fotografías aportadas al procedimiento que *“lo más trascendente no es acreditar las condiciones de la vía pública, sino que una vez establecido tal hecho ha de probarse cumplidamente donde y como se produjo la caída, siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de esta”*.

Por otro lado, el hecho de que posteriormente se haya reparado el desperfecto, como se infiere de los informes emitidos en el curso del procedimiento, en modo alguno prueba que el interesado sufriera el accidente por las circunstancias que invoca. Así nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestro Dictamen 221/18, de 17 de mayo, en el que citamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2017 (recurso apelación 756/2017), cuando afirma: *“que un elemento de la vía pública con un desperfecto de escasa entidad y esquivable sea reparado o sustituido no permite entender que cualquier caída que se haya producido en el entorno de aquél haya sido provocada indefectiblemente por tal motivo y no por otros como, por ejemplo, el que tiene en cuenta la sentencia de instancia, es decir, por falta de atención o cuidado por los peatones”*.

De igual modo, en línea con lo que se señaló por esta Comisión Jurídica Asesora en nuestro Dictamen 428/25, de 3 de septiembre, cabe entender insuficiente para acreditar la mecánica de la caída el informe por accidente de tráfico elaborado por la Policía Local, porque, según se indica, los agentes que atendieron al reclamante no presenciaron el accidente. Dicho informe serviría para justificar la existencia de *“una ranura de unos 3 cm entre arquetas, que posiblemente no haya visto el accidentado”*, pero no acreditaría que el siniestro ha acontecido como consecuencia del desperfecto. En este punto cabe traer

a colación la Sentencia de 29 de junio de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 34/2019) que cita la Sentencia de 20 de octubre de 2005 del mismo tribunal, cuando a propósito del informe de la Policía Municipal señala que *“la única prueba en que la recurrente basa su reclamación es en un informe de la Policía Municipal (...) que carece de toda fehaciencia, toda vez que los agentes que lo realizaron manifiestan expresamente que no presenciaron los hechos y se limitan a narrar las alegaciones de la conductora. Sólo la constancia de que existía un socavón en la calzada no es suficiente prueba para acreditar que los daños se produjeron en ese lugar ni que no fueran imputables a un exceso de velocidad del conductor”*.

Ahora bien, en el caso presente, al igual que ocurría en el dictamen reseñado, concurre una circunstancia a considerar en lo referido a la acreditación de los hechos reclamados, ya que, en el apuntado informe de la Policía Local, los agentes actuantes transcriben el relato que de la caída ofrecen tres testigos de los hechos, quienes *“manifiestan que el ciclista circulaba por la calzada y ha encajado la rueda delantera entre el hueco de dos arquetas, frenando de golpe y saliendo propulsado hacia el asfalto, golpeándose el rostro”*.

Como hemos señalado reiteradamente, en el caso de las caídas la prueba testifical 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 la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) señala, en un caso en el que no había testigos de la caída: *“(...) no existe prueba fehaciente de la mecánica de la misma, es decir cómo fue, por cuanto no existen testigos oculares, ni tampoco ninguna otra prueba que acredite que la caída se produjo como dice la actora”*.

En el presente caso, de la declaración de los testigos resulta acreditada la mecánica de la caída, pues describen e identifican el

desperfecto y relatan cómo sucedió el accidente, sin que se observen contradicciones con el relato del reclamante.

Así las cosas, de la instrucción del procedimiento es posible tener por acreditada la mecánica de la caída y, por tanto, la preceptiva relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

QUINTA.- Por último, para que el daño resultase imputable a la Administración competente sería necesario que esta hubiera incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables, en función de las circunstancias concurrentes y del sector de actividad, en el presente caso, el derivado de la conservación de las vías públicas; sólo entonces podría considerarse antijurídico el daño producido y el particular no tendría el deber de soportarlo.

En dicho sentido, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración por los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado, de acuerdo con la conciencia social. A estos efectos, la Sentencia de 30 de septiembre de 2009, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, señala que *“el riesgo determinante de dicha responsabilidad ha de reunir el carácter de antijurídico, no siendo, por tanto, suficiente ese carácter objetivo de la responsabilidad regulada en la Ley 30/1992, pues apreciar otra cosa convertiría a la Administración en una aseguradora universal de todo riesgo derivado de la utilización de un servicio público, convirtiéndose el régimen de responsabilidad administrativa en un sistema providencialista no contemplado en nuestro*

ordenamiento jurídico, siendo necesario que el riesgo inherente a la utilización del servicio rebase los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”.

En igual línea se pronuncia la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, de 30 de mayo de 2024, conforme a la cual, *“para que sea antijurídico el daño ocasionado a uno o varios particulares por el funcionamiento del servicio basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”.*

Trasladando lo expuesto al caso que nos ocupa, cabe advertir que no sólo el reiteradamente mencionado informe de la Policía Local indica la existencia de una ranura entre dos arquetas, de unos 3 cm, sino que el informe de incidencia del Canal de Isabel II de 16 de diciembre de 2023, alude a una intervención en la Avenida del Mediterráneo 5, esquina con Valencia, en una parada de bus 17259, *“...hay dos tapas con un hueco en medio que ha causado un accidente, solicita se revise”,* añadiendo, en cuanto a la reparación, *“se desplaza brigada se asfalta cobija de hormigón y se sellan varias cobijas con espuma y silicona”.*

En el mismo sentido, como recogíamos anteriormente, el informe del Área de Conservación Sistema Culebro señala que, tras realizar la correspondiente inspección, se localizan los elementos que presentaban la indicada holgura, y *“se procede al sellado de dicha holgura entre los cercos de la cobija”.*

En consecuencia, se trata de un desperfecto de cierta relevancia, susceptible, por tanto, de generar la caída objeto de la reclamación, como reflejan los agentes de la Policía Local en su informe, sin que conste en las fotografías aportadas al expediente, ni se indique en los

informes incorporados al procedimiento, la presencia de señalización advirtiendo del peligro que comportaba para los usuarios de la vía.

SEXTA.- Acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y los servicios públicos, así como la antijuridicidad de dicho daño, procede pronunciarse sobre su concreta valoración.

El reclamante solicita una indemnización por importe de 32.071,85 euros, correspondiendo 21.645,22 euros a la valoración de las lesiones, mientras que el importe restante incluye gastos de odontología, presupuesto de ortodoncia, vuelos cancelados, fármacos, daños materiales y lucro cesante, en la forma ya descrita y desglosada en los antecedentes del presente dictamen.

Por su parte, la propuesta de resolución remitida reconoce al interesado una indemnización por importe de 20.943,26 €, como consecuencia de la exclusión de determinadas partidas contempladas en la valoración del interesado, exclusión que reputamos, en su mayor parte acertada, con alguna matización que realizaremos a continuación.

En este sentido, y a efectos de determinar la procedencia de la indemnización pretendida, cabe indicar que la valoración de las lesiones realizada por el interesado parte del error de tomar como referencia el baremo de la fecha en que realiza la propia valoración (2024), y no el correspondiente a la fecha de ocurrencia del accidente (2023), tal y como exige el artículo 38 del Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre.

Además, y en el apartado de otros gastos, incluye determinados gastos odontológicos y presupuestos de ortodoncia que no se corresponden con la entidad y naturaleza de las lesiones sufridas, tomando en consideración los informes médicos aportados al

expediente. Si se consideran indemnizables los gastos correspondientes a la adquisición de fármacos, debidamente acreditados.

En lo que respecta a los gastos materiales, el interesado no justifica, mediante el correspondiente presupuesto o factura de reparación o con el reportaje fotográfico oportuno, la supuesta inutilización total de las prendas y dispositivos cuyo completo valor de adquisición reclama, valor que tampoco justifica con los tickets correspondientes.

En lo que se refiere al lucro cesante temporal, al haber perdido el reclamante los turnos que en otros meses había realizado en su trabajo como policía nacional, debemos traer a colación lo señalado en la reciente Sentencia 820/2025, de 25 de junio, del Tribunal Supremo, según la cual *“... cuando el funcionario trabaja en régimen de turnos, forma parte de su jornada ordinaria de trabajo que el servicio lo tenga que prestar en horario de noche y en días festivos. La especial penosidad que ello implica tiene una traducción en las retribuciones que se plasma en un específico concepto retributivo que, si se reconoce, se integra en la retribución ordinaria y regular que se percibe, aunque, de hecho, no se presten esos servicios en período de vacaciones anuales, incapacidad temporal, permisos por asuntos propios y demás permisos retribuidos. Cosa distinta será el concepto por el que se retribuyen o cómo se cuantifica su importe, lo que esta Sala y Sección abordó en la sentencia n.º 784/2024, de 9 de mayo (recurso de casación n.º 830/2022) ...”*.

En consecuencia, procedió su abono durante el periodo de incapacidad temporal del interesado, de modo que cabe su reclamación, pero frente a su correspondiente empleador y no en el marco de un procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a una Administración distinta.

Por último, es preciso referirse a los 539,56 euros correspondientes al vuelo y el alojamiento entre los días 17 a 21 de diciembre de 2023 en la ciudad de Budapest, reservado y pagado por el reclamante, importe que, aunque se canceló el viaje, no le fue devuelto al reclamante. La propuesta de resolución considera que no procede su indemnización porque *«bien pudo el reclamante, como es práctica habitual, suscribir tanto con la compañía aérea WIZZ Air, compañía de las denominadas de (low-cost), ni con BOOKING.com, la aplicación de tarifas reembolsables, esto es, la devolución total o parcial de lo pagado por vuelo y estancia para caso de cancelación, riesgo que asumió “motu proprio” el reclamante»*.

Al respecto cabe indicar que la suscripción de dicho seguro es voluntaria, que no obligatoria, de modo que entendemos que debe indemnizarse al reclamante por el desembolso ya efectuado por una prestación que contrató y no pudo disfrutar a causa del evento dañoso acaecido.

En consecuencia, procede indemnizar al reclamante en la suma de 21.482,82 euros, cantidad que habrá de actualizarse al momento de su reconocimiento, conforme al artículo 34.3 de la LRJAP.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, reconociendo al reclamante una indemnización

por importe de 21.482,82 euros, cantidad que habrá de actualizarse al momento de su reconocimiento, conforme al artículo 34.3 de la LRJAP.

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 15 de julio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 438/26

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid