

Dictamen n.º: **540/26**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **16.09.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 16 de septiembre 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 Dña. (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida cuando se encontraba patinando por la avenida de Mallorca, en Las Rozas de Madrid, y que atribuye a la existencia de un agujero sin tapar en las obras realizadas por el Canal de Isabel II.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 30 de septiembre de 2024, la persona indicada en el encabezamiento, mediante escrito remitido al Canal de Isabel II, formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos tras una caída, acaecida el 13 de abril de 2024, mientras se encontraba patinando por la avenida de Mallorca, en Las Rozas de Madrid, a la altura de la calle Fornells, a consecuencia del mal estado en el que se encontraba la acera.

Señala que, conforme revelan las fotografías que se acompañan, el motivo de la caída fue la existencia de una zanja sin cubrir, dentro de una zona en la que se estaban realizando obras para la acometida de agua. Según afirma, la empresa que estaba realizando dichas obras es la mercantil Sorigué, *“como puede leerse en una de las chapas que sí había instalada”*.

La reclamante indica que, tras realizar una consulta al Ayuntamiento de Las Rozas, para conocer por cuenta de quién estaba interviniendo la citada empresa Sorigué, se le informó que las obras de esa acometida de agua de abastecimiento las estaba ejecutando el Canal de Isabel II. Considera que su caída y las lesiones y secuelas por las que reclama son consecuencia de una actuación negligente por parte de la empresa que interviene por cuenta del Canal de Isabel II, pues dejó al descubierto parte de una zanja en una zona de paso, en situación de causar daño, como claramente se acredita con las fotografías que se acompañan, alguna de ellas tomadas instantes después de la caída.

La interesada indica que, con motivo de la caída, sufrió una fractura de tibia y peroné en su pierna izquierda, lesiones de las que ha tardado en sanar 147 días, quedándole secuelas consistentes en material de osteosíntesis y un perjuicio estético ligero a consecuencia de las cicatrices, tras ser sometida a una intervención quirúrgica.

La indemnización que se reclama por las lesiones, secuelas e intervención quirúrgica es de 18.204,32 euros, con el siguiente desglose:

- 6 días de perjuicio grave x 92,66 euros = 555,96 euros.
- 141 días de perjuicio moderado x 64,15 euros = 9.059,25 euros.
- Intervención quirúrgica grupo IV = 1.235,48 euros.

- 4 puntos secuela física = 4.240,59 euros.
- 3 puntos secuela estética = 3.113,04 euros.

Según el escrito, a esta cantidad hay que sumarle los siguientes perjuicios:

- Aparcamientos y desplazamientos al hospital = 46,50 euros.
- Gastos médicos y de farmacia = 182,30 euros.
- Total a reclamar = 18.433,12 euros.

Con el escrito de reclamación se adjunta el informe de SAMER, informe de Urgencias y resto de documentación médica, partes de alta y baja por incapacidad temporal, un informe médico pericial de valoración del daño, el atestado de la Policía Local, con fotografías, informe del ingeniero técnico municipal y diversas facturas de aparcamiento, desplazamiento. gastos médicos y de farmacia.

En el informe de la Policía Local de Las Rozas, de 22 de abril de 2024, firmado por el comisario principal jefe, se hace constar que existe intervención de fecha 13 de abril de 2024, realizada por los agentes de la Policía Local con carné profesional y, y número de parte de servicio 4027/24, el cual textualmente manifiesta lo siguiente: *“Que a las 11:54 horas del día 13 de abril de 2024, se tiene conocimiento de la caída de una persona en la calle Mallorca, a la altura de la calle Fornells. Personados en el lugar, se observa a la afectada (...) tumbada lateralmente en el suelo, teniendo un fuerte dolor en su pierna izquierda, a la altura de la tibia. La mujer informa que iba patinando cuando al llegar a la altura de la obra situada junto a las calles mencionadas y, dado el mal estado en que se encontraba la acera, tropieza y cae al suelo, causándose lesiones. Los Agentes actuantes proceden a solicitar recurso sanitario...”*

Con la reclamación se acompaña también, como ya señalábamos, el informe, de fecha 23 de septiembre de 2024, emitido por el ingeniero de Caminos del Ayuntamiento de Las Rozas, en el que se indica que *“existe licencia urbanística para cala de acometida de agua en Avda. Mallorca, 51... Las obras de esta acometida de agua de abastecimiento las ejecuta la mercantil Canal de Isabel II...”*.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, Canal de Isabel II la remite con fecha 20 de noviembre de 2024 al Área de Recursos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior. Esta última unidad, mediante oficio de 10 de enero de 2025, notificado el 22 de enero del mismo año, comunica a la interesada que el órgano competente para la resolución de la reclamación es la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, si bien la instrucción corresponde al Canal de Isabel II, ente público adscrito a la misma.

De igual modo, le informa acerca del plazo para resolver y del sentido del silencio administrativo, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

En el mismo escrito se requiere a la interesada para que aporte: el modelo normalizado de solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, una copia de su documento nacional de identidad, y una declaración firmada de no haber sido indemnizada por el mismo concepto por compañía aseguradora alguna o entidad pública y privada.

El 29 de enero de 2025 la reclamante cumplimenta el requerimiento y remite de nuevo la documentación adjunta con su escrito inicial.

Con fecha 1 de septiembre de 2025, se solicita informe por el Canal de Isabel II al Área de Conservación Sistema Valmayor-Majadahonda para que, en particular, indique el contrato en virtud del cual la mercantil aludida por la reclamante se encontraba ejecutando las obras indicadas y, en su caso, aporte el contrato.

En igual fecha, se recibe contestación del siguiente tenor: *“Os comunicamos que la empresa Sorigué no ha realizado obras para esta Área de conservación. Desconocemos qué Área ha realizado las obras”*.

Al día siguiente, se comunica que *“la actuación de ACSA-SORIGUÉ que nos consta es la ejecución de una acometida el pasado 24 de abril de 2025 en la Avenida de Mallorca, 63. El contrato es el 36/2023”*. Se adjunta una copia del citado contrato.

El 2 de agosto de 2025 la reclamante presenta un escrito solicitando que se dicte resolución expresa en relación a la reclamación patrimonial presentada. Con fecha 30 de septiembre de 2025, reitera su solicitud.

El 11 de noviembre de 2025, se requiere al Área de Conservación Sistema Valmayor-Majadahonda para que confirme si ACSA-SORIGUÉ, en la fecha señalada por la reclamante (abril del año 2024), se encontraba realizando las obras de ejecución de la acometida en virtud del contrato 36/2023. Con fecha 11 de diciembre de 2025, se remite contestación refiriendo que *“tenemos un trabajo asociado al contrato 392610328 en Av. de Mallorca 51 con la licencia 2023/15LC/42 a la que se hace referencia en el e-mail, pero es de fecha el 16/06/2023”*.

Con fecha 12 de diciembre de 2025, se procede a la designación de instructor por parte del Canal de Isabel II y, mediante oficio de 15 de diciembre de 2025, se comunica la designación a la reclamante, reiterando la normativa aplicable al procedimiento, incorporando las

fotografías de la avenida Mallorca, n.º 51, de Las Rozas de Madrid, de junio de 2024, extraídas de la plataforma web de mapas Google Maps, y concediéndole audiencia por término de 10 días, con traslado del expediente para alegaciones.

Mediante oficio de igual fecha, se confiere el trámite de audiencia al Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid.

El 8 de mayo de 2026, la reclamante solicita de nuevo el impulso del procedimiento.

Remitido oficio al Área de Seguros y Riesgos de Canal de Isabel II, S.A.M.P., a fin de que aporte al presente procedimiento el listado de avisos e incidencias de la avenida de Mallorca, del municipio de Las Rozas de Madrid, desde el 16 de junio de 2023 hasta el 13 de abril de 2025, se cumplimenta tal requerimiento el día 26 de junio de 2026.

En consecuencia, y mediante sendos oficios de 7 de julio de 2026, notificados en la misma fecha, se confiere a la reclamante y al ayuntamiento un nuevo trámite de audiencia. El 13 de julio de 2026, la reclamante remite un escrito al que adjunta diversas facturas acreditativas de los gastos farmacéuticos realizados.

Finalmente, el 27 de julio de 2026 el instructor del Canal de Isabel II formula una propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

TERCERO.- El día 18 de agosto 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 531/26 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco

Javier Izquierdo Fabre, 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 16 de septiembre 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 superior a 15.000 euros, y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCA), 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 un defectuoso estado de la vía pública.

En cuanto la legitimación pasiva, merece una especial consideración. Se encuentra legitimado pasivamente el Canal de Isabel II, en cuanto entidad bajo cuya dirección se ejecutaban las obras supuestamente causantes del accidente. No obstante, no cabe desconocer la responsabilidad concurrente derivada del hecho de que el Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid es el titular de la competencia de infraestructuras viarias ex. artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, título competencial que justificaría la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

Ahora bien, en aplicación del principio *pro actione*, no corresponde al administrado dilucidar previamente cuál es la Administración responsable y, en todo caso, consta que se ha conferido audiencia al Ayuntamiento de las Rozas de Madrid en el curso del procedimiento.

Por otro lado, y a pesar de lo alegado por la reclamante, no ha sido posible determinar, dada la deficiente tramitación llevada a cabo, como ahora veremos, la eventual existencia de una contratista encargada de la ejecución de las obras, si bien, tal circunstancia no altera el régimen de responsabilidad ya expuesto.

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 afirma que el accidente tuvo lugar el 13 de abril de 2024, por lo que la reclamación, presentada el 30 de

septiembre de ese mismo año, ha sido formulada en plazo, con independencia de la fecha de curación o de determinación de las secuelas.

También merece especial consideración el procedimiento tramitado.

Por un lado, se ha superado muy ampliamente el plazo de seis meses legalmente previsto para la resolución del procedimiento, dilatándose su tramitación durante dos años pese a la escasa complejidad del mismo. En este punto, tal como venimos recordando en nuestros dictámenes a propósito de esta falta de resolución en plazo, dicha 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 y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de informar la consulta.

Además, no consta que se haya emitido por el departamento competente el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC. En efecto, la supuesta instrucción del expediente sólo consiste en una serie de correos electrónicos remitidos por el Área de Conservación Sistema Valmayor-Majadahonda en relación con la eventual adjudicataria de las obras causantes del deficiente estado del viario público y, en su caso, en la incorporación al expediente de un listado de incidencias en la zona afectada, sin que, a efectos de la emisión del presente dictamen, se haya aportado por el instructor información concreta acerca de si se estaban o no ejecutando unas obras a cargo del Canal de Isabel II en la calle referida, su adjudicataria y, especialmente, sobre el estado de la vía pública en la fecha del accidente, más allá de las fotografías que constan en el expediente.

El informe del servicio causante del daño, además de ser una exigencia legal impuesta por el citado artículo 81 de la LPAC, resulta relevante por la importancia de su contenido, pues, como hemos dicho reiteradamente, aporta una versión cercana y directa de lo sucedido, añadiendo un criterio técnico del que este órgano carece y que es absolutamente indispensable para la formación del sentido y alcance de la resolución.

No obstante lo anterior, no se estima necesaria la retroacción del procedimiento por tal causa, en atención a los principios de eficacia y celeridad en la actuación de la Administración, ya que, como concluiremos a continuación, la reclamante no ha acreditado la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público.

Como en todo procedimiento administrativo, se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Consta en el expediente remitido, como hemos manifestado, que se ha conferido trámite de audiencia a la reclamante y al Ayuntamiento de La Rozas de Madrid. Finalmente, se ha elaborado una propuesta de resolución, desestimatoria de la reclamación.

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, cabría considerar la existencia de un daño efectivo para la reclamante, derivado de las lesiones físicas que constan sufridas, según los informes médicos que se aportan, consistentes en una fractura de tibia y peroné en su pierna izquierda, que ha requerido tratamiento quirúrgico.

Para acreditar la relación de causalidad, la reclamante ha aportado diversa documentación médica, el informe de los servicios de emergencias, un informe médico pericial de valoración del daño, el atestado de la Policía Local, con diversas fotografías, y un informe del ingeniero técnico municipal en relación con la existencia de obras a cargo del Canal de Isabel II en la zona del accidente.

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 la interesada como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021), 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”*. Lo expuesto

sería igualmente aplicable al informe por asistencia sanitaria de SAMER, constando en el expediente que se personaron con posterioridad a la caída.

Por lo que atañe al informe de valoración del daño corporal, sólo constata las lesiones sufridas por la reclamante, pero no aporta información alguna sobre las circunstancias del accidente y sobre la mecánica de la caída.

Por otro lado, figura la intervención de la Policía Local con ocasión de la caída reclamada, desprendiéndose de su informe que los agentes no presenciaron el accidente, toda vez que, cuando acudieron, la reclamante se encontraba ya *“tumbada lateralmente en el suelo, teniendo un fuerte dolor en su pierna izquierda, a la altura de la tibia”*.

Con el citado informe, se adjuntan diversas fotografías de la ubicación de la caída, si bien, como señala la Sentencia 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”*. Así, estas fotografías muestran el deplorable estado de seguridad de la acera y de las obras, pero no prueban que la caída estuviera motivada por dicho defecto en el pavimento ni la mecánica de la caída (*v. gr.* dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

Respecto a la prueba testifical, esta Comisión ha dictaminado reiteradamente la importancia de dicha prueba en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas, al ser en muchas ocasiones el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica del accidente.

En el expediente que nos ocupa, como se ha visto, no se ha identificado por la reclamante a testigo alguno cuyo testimonio pudiera acreditar que los hechos objeto de reclamación sucedieron en los términos expuestos en su escrito.

Así las cosas, cabe concluir que, de la prueba obrante en el expediente, no puede determinarse cuál ha sido el elemento causante de los daños por los que se reclama al no existir una prueba directa de cómo se produjo la caída y cuál fue la causa de la misma 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.

En este sentido, se pronuncia la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, de 10 de noviembre de 2023, 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...”.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no quedar acreditada la relación de causalidad.

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 16 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 540/26

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid