

Dictamen n.º: **114/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **04.03.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 4 de marzo de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos, como consecuencia de una caída acaecida en la Avenida de la Albufera, número 140 (junto a la estación de Metro de Buenos Aires), de Madrid, que atribuye a la apertura de una alcantarilla.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 4 de septiembre de 2023, la persona indicada en el encabezamiento presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios derivados de una caída acaecida el día 6 de septiembre de 2022, sobre las 16:30 horas, en la Avenida de la Albufera, número 140 (junto a la estación de Metro de Buenos Aires), de Madrid. La reclamante se limita a indicar en la instancia presentada que las lesiones producidas son consecuencia del mal mantenimiento del

alcantarillado, ya que una alcantarilla no estaba sellada y, por eso, se cayó dentro de ella, sufriendo unas lesiones físicas y la rotura de su teléfono móvil.

También indica en la misma instancia que no ha sido indemnizada (ni va a serlo) por compañía o mutualidad de seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia de los hechos objeto de la reclamación, que no se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas por los mismos hechos, y que la cuantía de la indemnización reclamada se encuentra entre 3.000,01 y 15.000 euros.

Con el escrito adjunta diversa documentación médica, facturas de distintas sesiones de fisioterapia, varias fotografías de la tapa de alcantarillado y de sus lesiones y el informe de asistencia sanitaria del SAMUR-Protección Civil.

De la documentación médica aportada resulta que la reclamante, de 38 años de edad en el momento de los hechos, fue atendida por el SAMUR-Protección Civil el 6 de septiembre de 2022, a las 17:02 horas. En el informe de atención se señala que se trata de una *“paciente que iba caminando por la calle cuando ha pisado una alcantarilla que se ha levantado parcialmente y, según refiere la paciente, la pierna se introdujo en la alcantarilla y le ha golpeado en la rodilla la tapa de la alcantarilla. En la caída refiere contusión en región occipital con el suelo. No pérdida de consciencia, no mareo, no náuseas ni clínica neurológica aparente”*. Tras la exploración física y neurológica, el juicio clínico fue de contusión y dolor en la rodilla izquierda, sin deformidad, ni bloqueos ni crepitantes.

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).

El 4 de octubre de 2023 se remite oficio a la Jefatura Superior de Policía de Madrid para que informe si en la fecha y lugar indicados por la reclamante intervinieron, con ocasión de los hechos que se describen, miembros del Cuerpo Nacional de Policía. De igual modo, y en la misma fecha, se solicita informe a la Unidad Técnica de Alcantarillado y a la Jefatura de la Policía Municipal de Madrid.

El 22 de noviembre de 2023 el comisario jefe de la CID Puente de Vallecas informa que, *“encontrándose realizando funciones de su clase son requeridos por emisora-directora para acudir al punto arriba referenciado por una caída en vía pública debido una alcantarilla en mal estado. Esto resulta ser positivo. Esta persona es atendida por el indicativo SAMUR y es dada de alta en el lugar”*.

Con fecha 25 de enero de 2024, la Comisaría de Puente de Vallecas de la Policía Nacional informa que el indicativo correspondiente, *“cuando se encontraba realizando labores de prevención de la delincuencia son requeridos en Avenida Albufera a la altura del metro Buenos Aires, donde al parecer una mujer ha introducido el pie en el interior de una alcantarilla y se ha golpeado con esta.--Que los actuantes se dirigen al lugar junto a la salida de metro Buenos Aires donde encuentran a una mujer que se identifica como ... tirada en el suelo siendo asistida por varios viandantes, la cual refiere un fuerte dolor en la pierna después de pisar la alcantarilla, levantarse esta y golpearse contra la alcantarilla al caer en el interior de la misma. Que los actuantes asisten a ... solicitando un indicativo de Samur para que asista a ... y otro indicativo de policía municipal para que se hagan cargo de la intervención ya que es competencia de policía Municipal...”*.

El 17 de junio de 2024 el Departamento de Alcantarillado de la Subdirección General de Gestión del Agua informa que, *“tal y como*

se indicó en el informe de 6 de marzo, según la fotografía aportada por la interesada y su ubicación, no existe un registro que pertenezca a la red municipal de alcantarillado. En el siguiente croquis se señala con una flecha el lugar de la incidencia y con línea roja los registros de alcantarillado más cercanos, comprobándose que no se corresponden con el lugar fotografiado... Por lo que cabe indicar que el elemento no es objeto del Convenio de Encomienda de Gestión de los servicios de saneamiento”.

También se indica que el registro puede estar relacionado con un servicio de la estación de Metro y que, dado que las tapas pueden ser adquiridas por cualquier empresa, no siendo propiedad de la red de alcantarillado, el registro puede indicar una leyenda diferente al servicio que contiene.

Con fecha 11 de noviembre de 2024, se requiere a la reclamante para que, toda vez que menciona la existencia de personas que podrían haber presenciado los hechos por los que reclama, se le señala que podrá presentar declaración de dichas personas, al margen de las ya presentadas, en la que manifiesten, bajo juramento o promesa, lo que tengan por conveniente en relación con los hechos expuestos en la reclamación.

La reclamante presenta un escrito el 25 de noviembre de 2024, identificando a los eventuales testigos y aportando la declaración jurada de uno de ellos, en la que se hace constar que el declarante se encontraba en la parada de autobús situada frente a la boca de Metro Buenos Aires el 6 de septiembre de 2022, alrededor de las 16:30 horas, cuando observó cómo la reclamante pisó la tapa de una alcantarilla ubicada en la acera, la cual se levantó súbitamente, provocando que una de sus piernas cayera dentro del hueco y que la tapa golpeará ambas piernas, a la altura de las rodillas.

El 11 de diciembre de 2024, el Departamento de Vías Públicas (Unidad de Conservación 6) informa que la competencia para la conservación del elemento no corresponde a esa dirección general, sino que corresponde a la compañía ORANGE ESPAÑA COMUNICACIONES FIJAS S.L.

Mediante sendos oficios de igual fecha, 21 de marzo de 2025, se confiere un primer trámite de audiencia tanto a la reclamante como a ORANGE ESPAÑA COMUNICACIONES FIJAS S.L. y a la aseguradora municipal.

El 6 de abril de 2025 la reclamante presenta un escrito en el que reitera el contenido de su reclamación y refiere que, si se confirma como cierto que la empresa ORANGE es la entidad gestora de la alcantarilla donde se produjo el accidente, también ostenta una obligación de conservación, de modo que el incumplimiento de este deber de mantenimiento ha generado una situación de riesgo que ha derivado en daños personales y materiales para ella, lo que justifica su responsabilidad patrimonial. Ahora bien, según señala, esta responsabilidad sería en todo caso compartida con el ayuntamiento. En consecuencia, solicita que se acuerde la inclusión en el procedimiento de ORANGE y ZURICH como partes interesadas y responsables solidario y subsidiario respectivamente, y que se suspenda el plazo para resolver hasta que ella informe sobre la finalización de su proceso de rehabilitación.

Con fecha 14 de abril de 2025, ORANGE ESPAÑA COMUNICACIONES FIJAS, S.L.U., remite escrito de alegaciones, adjuntando diversas fotografías e indicando que *“los técnicos de Orange han acudido al lugar de los hechos y han podido identificar que la arqueta que es objeto del presente es la titularidad de TESA y que se había cambiado la tapa de la arqueta, toda vez que en su interior se encontraba la anterior tapa dañada”*.

A la vista de lo referido en el escrito, el 9 de junio de 2025 se solicita a la Dirección General de Conservación de Vías Públicas la emisión del correspondiente informe acerca de la titularidad de la tapa de la arqueta. En la misma fecha, se requieren de la Policía Municipal de Madrid los datos identificativos de los testigos (nombre completo, DNI, domicilio) en el siniestro de referencia, a fin de poder citarles y tomarles declaración.

Consta en el expediente la valoración de la aseguradora municipal, remitida el 30 de junio de 2025, de modo que, en relación con el expediente de referencia y sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, conforme el informe pericial emitido, realizado con la documentación que figura en el expediente, y de conformidad con el baremo de 2022, la valoración asciende a un importe de 915,72 €, con el siguiente desglose:

“INDEMNIZACIÓN POR LESIONES TEMPORALES

*Días perjuicio moderado: 4 días*57,04€=228,16 €.*

*Días perjuicio básico: 16 días * 32,91€= 526,56 €”.*

Gastos: 1.- Factura fisioterapia 32 euros+ 39 euros= 71 euros 2.- Factura reparación móvil 90 euros”.

El 23 de julio de 2025 la Dirección General de Conservación de Vías Públicas informa que no es posible determinar la compañía titular de la arqueta, dado que tanto la tapa de registro como los cables del interior no tienen impreso ningún nombre o logotipo, por lo que pudiera ser cierto lo afirmado por ORANGE ESPAÑA COMUNICACIONES FIJAS, S.L.U. en su escrito de alegaciones.

Con fecha 24 de julio de 2025, se cita al testigo identificado para que comparezca el 20 de agosto de 2025 en las dependencias municipales a fin de prestar declaración.

El 20 de agosto de 2025, el órgano instructor solicita a la Jefatura de la Policía Municipal de Madrid la emisión de un informe ampliatorio, dado que la reclamación menciona que se tomó declaración el día de los hechos a dos testigos. El 1 de septiembre de 2025, la Policía Municipal identifica a una segunda testigo y remite el parte de intervención de la fecha indicada, en el que consta lo siguiente:

“Siendo las 18:50 horas del día de la fecha, comparecen los agentes del cuerpo de policía municipal arriba indicados y manifiestan que son requeridos por emisora directora ya que al parecer una persona se ha caído en vía pública en una alcantarilla y solicita presencia policial. Que, llegados al punto, se observa dicha alcantarilla de registro municipal descolocada fuera de su sitio y a la primera filiada siendo atendida por el SAMUR, el cual atiende a la persona en el lugar y es dada de alta en el lugar con pronóstico leve.

Que los testigos arriba filiados manifiestan que ... ha tropezado con la alcantarilla, dando lugar a una caída en la que la tapa se ha dado la vuelta y le ha caído encima del tobillo. Los agentes actuantes ante el peligro observado señalizan la zona de alcantarillado con cinta policial para evitar mayores riesgos, así como solicitar por medio de Base 13 que se persone en el lugar el Servicio de Alcantarillado para su subsanación dando de alta el aviso ...”.

Se ha incorporado al expediente una diligencia de igual fecha, haciendo constar que el testigo propuesto por la reclamante con

objeto de prestar la oportuna declaración no acudió el día 20 de agosto de 2025 a las oficinas municipales a cumplimentar el testimonio requerido.

El 3 de septiembre de 2025, se cita a la segunda de las testigos designadas para su comparecencia en dependencias municipales el 1 de octubre de 2025 a fin de prestar declaración, constando en el expediente una diligencia de tal fecha para reflejar su incomparecencia.

Con fecha 9 de octubre de 2025, se confiere el trámite de audiencia a la reclamante, a la mercantil ORANGE ESPAÑA COMUNICACIONES FIJAS S.L.U., a METRO DE MADRID, S.A., a TESA S.A., y a la entidad CANAL DE ISABEL II GESTIÓN, S.A. así como a la aseguradora municipal.

El 23 de octubre de 2025, la interesada presenta un escrito de alegaciones, en el que cuestiona la valoración de la aseguradora municipal, pues no se anexa ningún tipo de informe pericial, *“donde se explique la metodología o los motivos por los que llegan a la conclusión tan irrisoria de apreciar únicamente 20 días de perjuicio personal”*. Señala que, en realidad, y como se ha venido informando a lo largo del expediente, ha pasado por un proceso de rehabilitación en el Hospital Infanta Universitario Leonor,

La reclamante indica que finalizó su rehabilitación sin que se haya podido aún determinar el alcance de la secuela, por lo que valora un total de 1.510 días de perjuicio básico (49.694,10 €, según el correspondiente baremo), a los que deberían sumarse los daños materiales (reparación del móvil y gastos del pantalón), que ascienden a 181€; *“en otras palabras, la indemnización debida a día de hoy debería ser de 49.875,10 €”*.

El 30 de octubre de 2025, CANAL DE ISABEL II S.A. presenta escrito de alegaciones, en el que refiere que, consultados los archivos, del sistema que registra los avisos, incidencias, trabajos y mantenimiento de elementos de la Red Canal de Isabel II (denominado “GAYTA”), no consta ninguna incidencia en la dirección en la que la reclamante alega que se habrían producido las lesiones. El escrito señala que *«únicamente consta la incidencia n.º 99557/22, registrada el 6 de septiembre de 2022, tras recibirse el aviso relativo a elemento de cierre suelto —“tapa suelta en acera”»*.

Al respecto, se señala que la entidad procedió a movilizar de inmediato a un operario a fin de que inspeccionase el elemento y que, tras llevar a cabo dicha inspección, se concluyó lo siguiente: *“problema municipal. [...] no compete al Canal de Isabel II. problema de empresa pública arqueta contiene cables”*.

En cuanto a los gastos reclamados, el escrito indica que la factura de reparación del móvil está emitida a nombre de una cliente distinta, tiene fecha de 19 de octubre de 2023 (más de un año después del supuesto siniestro) y refleja una avería que no parece obedecer a una caída (*“el móvil no detecta tarjeta SIM”*).

Con fecha 4 de noviembre de 2025, METRO DE MADRID, S.A. presenta sus alegaciones, en las que, en síntesis, refiere que no le corresponde la titularidad de la tapa de arqueta objeto de la reclamación, ubicada en el lateral derecho del acceso Buenos Aires, de la Estación de Buenos Aires (Línea 1).

No consta en el expediente que la mercantil TESA S.A. haya formulado alegaciones en el plazo conferido al efecto.

Finalmente, con fecha 30 de enero de 2026, el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial formula una propuesta de

resolución desestimatoria de la reclamación por falta de acreditación de la relación de causalidad y por no concurrir la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- El día 10 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 88/26, 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 día 4 de marzo 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 quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, a tenor del artículo 18.3.c) Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (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, 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.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, en tanto sería la persona perjudicada por el funcionamiento de los servicios municipales.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid, en cuanto titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, ex artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

En este sentido, es reiterada la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora (vgr. dictámenes 48/17, de 2 de febrero y 154/18, de 27 de marzo) al afirmar que la responsabilidad en los casos de caídas por tapas o arquetas corresponde a las entidades locales, como consecuencia de su deber de mantener en buen estado de conservación las vías públicas, al tratarse de bienes de uso público local (artículo 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio), sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la acción de repetición, en su caso, frente a la entidad titular de la tapa de registro o arqueta.

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 prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, el accidente tuvo lugar el día 6 de septiembre de 2022, de modo que la reclamación, presentada el día 4 de septiembre de 2023, ha sido formulada en plazo, con independencia de la fecha de curación o de determinación de las eventuales 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 y evacuado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC al Departamento de Alcantarillado del Ayuntamiento de Madrid.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha intentado practicar la prueba testifical propuesta y se ha dado audiencia a la reclamante y a los demás interesados en el procedimiento, en especial, a los posibles titulares de la tapa de registro, formulando alegaciones todos ellos en el sentido ya expuesto. Finalmente, 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. No obstante, debemos llamar la atención sobre el excesivo plazo de tramitación del procedimiento, que excede en mucho el plazo de seis

meses establecido en la ley. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación 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 dictaminar la consulta.

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, con los informes médicos aportados, resulta acreditada en el expediente la realidad de los daños, al constar que la reclamante sufrió una contusión en la rodilla izquierda.

Determinada la existencia de un daño efectivo, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, corresponde a la parte que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y, en particular, que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Es decir, le corresponde, conforme a lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, probar el nexo causal entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la mecánica de la caída.

La reclamante alega que la caída sobrevino al pisar una alcantarilla que no estaba sellada, de modo que cayó dentro de ella. Aporta como prueba de su afirmación diversos informes médicos, el informe de asistencia del SAMUR-Protección Civil, varias fotografías del lugar y la declaración jurada de un testigo, que no ha comparecido en las dependencias municipales para ratificar su declaración escrita. En el curso del procedimiento, se han incorporado también los informes del Departamento de Alcantarillado de la Subdirección General de Gestión del Agua, de la Jefatura de la Policía Municipal de Madrid y de la Comisaría de Puente de Vallecas de la Policía Nacional

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (vgr. 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. Lo mismo cabe señalar del informe del SAMUR que, como declara la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de junio de 2020 (recurso n.º 34/2019) sólo acredita el lugar de recogida y la asistencia sanitaria de emergencia, pero no la mecánica de la caída.

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, 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 (vgr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre).

En todo caso, 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...”*.

En este sentido, cabe recordar que la importancia de la prueba testifical en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas es capital, tal y como reconoció el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017), donde señaló que *“(...) 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 relación con el presente procedimiento y la prueba testifical practicada, la propuesta de resolución remitida señala que, en consideración a la doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora sobre la prevalencia del principio de oralidad en la práctica de este medio de prueba, la falta de ratificación presencial de los

testigos propuestos confiere una naturaleza estrictamente documental a las manifestaciones aportadas, lo que impide dotar a dichas declaraciones del valor probatorio necesario para acreditar de manera suficiente la mecánica del accidente o desvirtuar la presunción de funcionamiento correcto de los servicios públicos.

Al respecto, es cierto que, como señalábamos en el dictamen 317/17, de 27 de julio, entre otros, las declaraciones escritas no son una verdadera prueba testifical y no pueden tener el mismo valor probatorio de una declaración oral, pero ello no impide que, como pruebas documentales que son, sean valoradas conforme a las reglas de la sana crítica.

Así, en el presente caso, es preciso destacar, no sólo que el relato contenido en la declaración jurada aportada es similar al realizado por la reclamante en su escrito, sino que coincide también con lo manifestado por los testigos identificados por la Policía Municipal, tal y como se ha hecho constar en el parte de intervención de la fecha indicada, en el que consta que *“... los testigos arriba filiados manifiestan que ... ha tropezado con la alcantarilla, dando lugar a una caída en la que la tapa se ha dado la vuelta y le ha caído encima del tobillo”*.

Por ello, cabe traer a colación lo ya expuesto por esta Comisión Jurídica Asesora en su dictamen 512/22, de 4 de agosto, en el que manifestábamos que *“lo que sí resulta decisivo a la hora de tener por acreditada la relación de causalidad es la prueba testifical y ello por un doble motivo. En primer lugar, por la objetividad que demuestra el hecho de que los testigos han sido llamados al procedimiento porque los agentes de policía los identificaron el día del accidente, y no tienen ninguna vinculación de parentesco o amistad con el accidentado. Los agentes recogieron en el parte del accidente ese mismo día sus manifestaciones (...) La inmediatez de la declaración de estas*

personas el día del accidente y la verosimilitud de sus manifestaciones está recogida por los propios policías; por lo que este órgano consultivo las tiene por ciertas para acreditar la mecánica del accidente”.

En consecuencia, una adecuada valoración del contenido del informe policial del día del accidente y de la declaración jurada aportada, todo ello unido a que en las fotografías obrantes en el expediente se aprecia a la reclamante tendida junto a la tapa de registro, nos permite concluir, sin esfuerzo dialéctico, y en contra del criterio sostenido en la propuesta de resolución, que queda avalada completamente la versión de la reclamante en cuanto a la mecánica del accidente.

En este sentido, y como señala la Sentencia de 18 de noviembre de 2022 (recurso 378/22) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en orden a tener por debidamente acreditada la causa concreta de la caída y, en consecuencia, el nexo de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento de los servicios públicos, no pueden exigirse unos condicionamientos en la prueba que, de hecho, *“vendrían a imposibilitar de todo punto la acreditación de dicho presupuesto esencial, pues en la generalidad de los supuestos de caídas como la aquí descrita por el recurrente los testigos presenciales, de existir, no observan directamente el hecho determinante (esto es, si el peatón introduce o no el pie en un determinado hueco o tropieza con alguna baldosa o anomalía en la acera) sino el de haberse producido una caída en un concreto lugar y el estado del acerado o del pavimento en el mismo, de forma y manera que cobra especial relevancia la prueba indiciaria, igualmente idónea en orden a la cumplida acreditación del hecho causante o determinante de las lesiones y la siempre exigible relación de causalidad, por lo que una ponderación conjunta de tal clase de testimonios y restantes pruebas practicadas, junto con los datos obrantes en el expediente (tales como*

la coherencia de las manifestaciones del perjudicado en el expediente en cuanto a la forma concreta de causación de las lesiones y el mantenimiento de la versión de los hechos desde los momentos iniciales en que intervienen los servicios médicos hasta que se formaliza la reclamación administrativa y en el ulterior proceso judicial) puede llevar a formar la convicción judicial en cuanto a la mecánica del siniestro”.

En definitiva, como señala esa sentencia, la carga de probar la relación de causalidad no se puede convertir en una *probatio diabolica*, a cargo del reclamante, de los hechos constitutivos de su pretensión resarcitoria. Por tanto, la prueba practicada permite tener por acreditados el lugar, la causa y las circunstancias de la caída y, en consecuencia, la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público.

QUINTA.- Ahora bien, considerado el relato de la reclamante y de loss testigos sobre la causa de las lesiones que sufrió aquella, debe valorarse si las deficiencias en el viario público que causaron la caída eran de entidad suficiente para que concurra la antijuridicidad del daño, ya que las entidades locales, si bien tienen obligación de mantener el viario público en condiciones de trasitabilidad, no es exigible una absoluta uniformidad, requiriendose también a los viadantes un deambular diligente con el que fácilmente puedan eludirse pequeños desperfectos u obstáculos visibles.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se pronuncia al decir en su Sentencia de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017): *“Tal como nos hemos pronunciado reiteradamente, 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 ni la inexistencia absoluta de elementos que interfieran en el tránsito de los peatones. Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme y el paso aparezca adecuadamente expedito 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, si bien es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora que la citada tapa de registro que propició la caída no era un lugar especialmente adecuado para deambular, pues el rango del estándar de seguridad que concurre en el mismo es inferior, al resultar lo prioritario que sirva a los fines de atender otras utilidades y servicios públicos, cabe inferir de los informes obrantes en el expediente que el citado elemento del viario presentaba un estado deficiente y revestía una especial peligrosidad, al no encontrarse sellado.

En efecto, en el escrito de alegaciones remitido ORANGE ESPAÑA COMUNICACIONES FIJAS, S.L.U., se hace constar que *“los técnicos de Orange han acudido al lugar de los hechos y han podido identificar que ... se había cambiado la tapa de la arqueta, toda vez que en su interior se encontraba la anterior tapa dañada”*. De igual modo, en el informe remitido por Canal de Isabel II, S.A., se alude a *«la incidencia n.º 99557/22, registrada el 6 de septiembre de 2022, tras recibirse el aviso relativo a elemento de cierre suelto —“tapa suelta en acera”»*.

Pero, especialmente, y como también corroboran las fotografías incorporadas al expediente, es preciso acudir al ya referido parte de intervención de la Policía Municipal, donde se refleja que *“los agentes actuantes ante el peligro observado señalizan la zona de alcantarillado*

con cinta policial para evitar mayores riesgos, así como solicitar por medio de Base 13 que se persone en el lugar el Servicio de Alcantarillado para su subsanación dando de alta el aviso ...”.

En definitiva, ante el estado defectuoso de la tapa de registro, puede estimarse que, por su peligrosidad, se han incumplido de un modo claro los estándares de calidad necesarios en la prestación del servicio de mantenimiento de las vías públicas, de lo que cabe inferir la antijuridicidad del daño causado.

SEXTA.- Apreciada la imputabilidad de los daños sufridos al defectuoso cumplimiento por el Ayuntamiento de Madrid de su obligación de mantener la vías públicas en condiciones adecuadas para su utilización por los viandantes, resta por establecer el *quantum* indemnizatorio y, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de conformidad con el cual “*La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/ 2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas*”, bien cabe cuantificar la indemnización por este concepto aplicando por analogía la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, para la valoración de los daños y perjuicios causados en accidentes de circulación, al constituir un sistema objetivo de resarcimiento de los daños corporales y, consecuentemente, por la seguridad y objetividad jurídica que dicho sistema de valoración implica.

Así lo autorizan, por lo demás, las sentencias del Tribunal Supremo de 28 septiembre 2020 (rec. 123/2020) y 28 enero 2021 (rec. 5467/2019) y las que en ellas se citan, entre otras muchas que, destacando el carácter no vinculante que en este ámbito tienen las normas sobre valoración de daños corporales obrantes en el ámbito de circulación de vehículos de motor, admiten que tal normativa tenga valor orientativo.

Siguiendo el citado baremo, y atendiendo a los propios informes médicos aportados, la compañía aseguradora del ayuntamiento, de conformidad con el baremo de 2022, valora los daños en la suma de 915,72 €, que se corresponde con la estimación de 4 días de perjuicio moderado ($4 \times 57,04 \text{€} = 228,16 \text{€}$) y 16 días de perjuicio básico ($16 \times 32,91 \text{€} = 526,56 \text{€}$). A ello añade 71 euros, en atención a dos facturas de fisioterapia, así como un importe de 90 euros, derivado de una factura de reparación de un móvil.

La reclamante, por el contrario, y sin aportar informe médico pericial alguno al respecto, alude a un proceso de rehabilitación aún sin terminar, por lo que valora un total de 1.510 días de perjuicio básico ($49.694,10 \text{€}$, según el correspondiente baremo), a los que suma determinados daños materiales (reparación del móvil y gastos del pantalón), que ascienden a 181€, de modo que, *“en otras palabras, la indemnización debida a día de hoy debería ser de 49.875,10 €”*.

En este sentido, es preciso destacar que, de los informes médicos aportados por la reclamante, no se infiere que los sucesivas atenciones médicas y sesiones de rehabilitación que pretende acreditar deriven de las lesiones ocasionadas en el accidente por el que reclama, pues se alude en tales informes a una serie de patologías crónicas en su rodilla (una *“meniscopatía degenerativa”* y una *“condromalacia leve moderada”*) que resultan ajenas al evento

dañoso, en el cual, como se hizo constar en el informe de atención del SAMUR, sólo sufrió una contusión en la rodilla, de modo que, según se hizo también constar en el parte de intervención de la Policía Municipal, fue *“dada de alta en el lugar con pronóstico leve”*.

En consecuencia, estimamos más adecuada la valoración realizada por la aseguradora municipal, si bien, de la misma cabe excluir los gastos correspondientes a las facturas por sesiones de fisioterapia recibidas por la reclamante, pues no consta su prescripción a consecuencia del accidente, así como el importe supuestamente derivado de la reparación de su teléfono móvil, pues la factura es de fecha muy posterior a la caída, consta emitida a nombre de otra persona, y refleja una avería que no guarda relación tampoco con el siniestro.

En definitiva, el importe a indemnizar sería el correspondiente a 4 días de perjuicio moderado (228,16 €) y 16 días de perjuicio básico (526,56 €), es decir, un total de 754,72 euros, cantidad que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento, conforme a lo recogido en el citado artículo 34.3 de la LRJSP.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial, reconociendo una indemnización de 754,72 euros, que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento.

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 4 de marzo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 114/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid