

Dictamen n.º: **131/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **11.03.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 11 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 calle Alar del Rey, n.º 37, de Madrid, que atribuye a la apertura de una alcantarilla.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 23 de agosto 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 1 de agosto de 2023 en la calle Alar del Rey, n.º 37, de Madrid. La reclamante se limita a indicar que sobre las 22:01 horas del citado día, iba paseando con su perra y que, al pisar una alcantarilla que estaba *“teóricamente bien colocada”*, se giró la tapa y se cayó dentro de la alcantarilla. Refiere que la tapa volvió a girar y le golpeó en la pierna, pero que, gracias a que tuvo reflejos, se sujetó al suelo y solo cayó la pierna derecha, que salió a pulso. Relata que, en ese momento, se acercó

una señora, que había visto todo lo ocurrido, y que llamó a la Policía Municipal y al SAMUR.

La reclamante también afirma que la policía hizo un informe sobre los hechos, recogiendo los datos de la señora como testigo, y que el SAMUR le dijo que, si quería que la llevaran al hospital, pero que, en principio, sólo tenía una herida y se la podían cerrar ellos, y así lo hicieron. Indica, asimismo, que, a la mañana siguiente, se acercó al médico de cabecera, ya que no podía andar, y le comentó que, en principio, no tenía nada roto, pero que, por la tarde, se le empezó a hinchar el tobillo y acudió a urgencias de un hospital privado, donde le hicieron pruebas y le dijeron que tenía un esguince de tobillo, una sinovitis y una tendinitis.

Por último, señala que no puede presentar una evaluación económica detallada de la responsabilidad, atendiendo a que las heridas no están curadas, permaneciendo en ese momento de baja médica. Junto con su reclamación, aporta el informe de asistencia sanitaria del SAMUR-Protección Civil, un parte de lesiones, diversa documentación médica, una fotografía de una tapa de alcantarillado y el DNI de una letrada.

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).

Mediante oficio de la jefa del Departamento Reclamaciones I de 29 de septiembre de 2023, se comunica a la reclamante el inicio del procedimiento, su normativa rectora, el plazo para dictar y notificar resolución y los efectos del silencio administrativo. De igual modo, es requerida para que aporte: poder notarial a favor del representante; descripción de los daños; partes de baja y alta por incapacidad temporal; informe de alta médica, informe de urgencias del centro donde hubiera sido atendida e informes de alta de rehabilitación; estimación de la

cuantía en que valora el daño o perjuicio sufrido, debiendo indicar si la cantidad que reclama es inferior a 15.000 euros.

Además, se le requiere que aporte una declaración, suscrita por ella misma, en la que se manifieste expresamente 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 del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas y los justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público, así como cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse e indicación acerca de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

También se le indica que, toda vez que menciona la existencia de personas que podrían haber presenciado los hechos por los que reclama, podrá presentar declaración de dichas personas, en la que, manifiesten, bajo juramento o promesa, lo que tengan por conveniente en relación con los hechos expuestos.

En la misma fecha, se solicita informe a la Unidad Técnica de Alcantarillado, a la Jefatura de la Policía Municipal de Madrid y a la Subdirección General del SAMUR-Protección Civil.

El 4 de octubre de 2023 el comisario jefe de la CID Barajas informa que el indicativo acudió al punto a requerimiento de la emisora directora y que en el lugar se encontraba la reclamante, que manifestó a los agentes que había pisado una tapa de alcantarillado, dando dicha tapa la vuelta, lo que provocó su caída parcialmente dentro de del registro. El informe indica que *“los agentes procedieron a colocar adecuadamente la tapa de registro, dejando el punto debidamente asegurado. Que en el lugar se encontraba una persona que facilitó a los agentes sus datos como testigo ...”*.

Con fecha 5 de octubre de 2023, el jefe del Departamento de Recursos de SAMUR-Protección Civil informa que, una vez revisados los archivos de esa subdirección general, consta que se atendió a la reclamante el día 1 de agosto de 2023, a las 22:21 horas, tras sufrir una caída en la calle Alar del Rey, número 37, de Madrid.

El 30 de noviembre de 2023 el Departamento de Alcantarillado de la Subdirección General de Gestión del Agua informa que se comunicó la incidencia a Canal de Isabel II, empresa encargada del mantenimiento y explotación de la red municipal de alcantarillado, de modo que, consultada la documentación, Canal indica que *“sí, con la documentación que nos aportan (fotografía), se comprueba que es una tapa en acera, por lo que el elemento sí es objeto del Convenio de Encomienda de Gestión de los Servicios de Saneamiento”*.

Según el informe, Canal también refiere que *«consultamos en la base de datos de nuestra aplicación Gayta, y comprobamos que tenemos aviso con fecha 1/8/2023, de “la tapa no cierra bien y al pisarla se ha hundido”, se crea incidencia 297383/23 en la que la brigada comprueba que existe tapa suelta en acera; a continuación, se sella la tapa»*.

Con fecha 30 de diciembre de 2023, la reclamante cumplimenta al requerimiento y, en cuanto a los daños, indica que en la rodilla derecha sufre dolor compatible con tendinitis de la pata de ganso y leve bursitis asociada y, en el tobillo derecho, cambios de sinovitis en región tibioastragalina medial y leve tenosinovitis del tendón peroneo corto.

De igual modo, identifica a una testigo, aportando su número de teléfono.

Mediante sendos oficios de igual fecha, 12 de febrero de 2024, se confiere audiencia en el procedimiento a la reclamante y a CANAL DE ISABEL II GESTIÓN, S.A.

La reclamante presenta un escrito el 27 de febrero de 2024 en el que, tras reiterar el contenido de la reclamación inicial y considerar acreditada la relación de causalidad, solicita una indemnización por importe de 18.256,28 euros, correspondiente a 150 días de perjuicio personal particular en grado de moderado (150 x 61,89 €= 9.283,50 euros) y 8.974,78 por secuelas (tendinitis de la pata de ganso y leve bursitis asociada: 4 puntos de secuela, y cambio de sinovitis tibioastragalina medial, leve tendinitis, 4 puntos).

El 22 de abril de 2024 se libra oficio a la Policía Municipal para que facilite los datos de filiación de la testigo presencial de los hechos, petición que se reitera los días 29 de octubre de 2024 y 28 de enero y 24 de abril de 2025.

Con fecha 10 de mayo de 2024, la aseguradora municipal remite una primera valoración de las lesiones, refiriendo que, en relación con el expediente de referencia y sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, de acuerdo y conforme con el informe pericial emitido a su instancia, realizado en base a la documentación que figura en el expediente, y de conformidad con el baremo de fecha de estabilización (2023), la valoración asciende a un importe de 1.490,54 € conforme al siguiente desglose:

“INDEMNIZACIÓN POR LESIONES TEMPORALES: días perjuicio básicos: 20 días 35,71€ = 714,20€.*

LESIONES PERMANENTES: PERJUICIO ESTÉTICO 1 punto = 776,34€”.

Con fecha 25 de abril de 2025, el comisario jefe de la CID Barajas informa que *“consultada la Base de Datos de Cisem y los archivos de esta Comisaría, se trata de lesión en pierna izquierda cuando mete ésta en tapa de registro de alcantarillado del ayuntamiento, dando la tapa la vuelta y*

cayendo ella parcialmente dentro. Es atendida por SAMUR. El patrulla actuante deja colocada adecuadamente la tapa de alcantarilla". El informe también aporta los datos de filiación solicitados en relación con la testigo de los hechos.

El 8 de mayo de 2025 se cita a la testigo designada para su comparecencia en dependencias municipales el 18 de junio siguiente a fin de prestar declaración. En la misma fecha, la testigo registra un escrito haciendo constar lo siguiente: *"Por motivos laborales y personales me resultará imposible comparecer a la fecha de citación, 18/06/2025 a las 10.30 h. Además, quiero añadir que no tengo información relevante como testigo ni puedo aportar ningún dato reseñable que pueda ayudar en el proceso"*.

Por oficio de 7 de julio de 2025, se confiere un nuevo trámite de audiencia a la reclamante, a Canal de Isabel II Gestión S.A. y a la aseguradora municipal.

Con fecha 26 de junio de 2025, la aseguradora municipal remite un escrito señalando que *"tras el estudio de la documentación aportada, el elemento que supuestamente ha provocado los daños reclamados es objeto del Convenio de Encomienda de Gestión de los servicios de saneamiento. Tras informar a Canal de Isabel II, empresa encargada del mantenimiento y explotación de la red municipal de alcantarillado, se indica que la tapa en acera es objeto de la encomienda. Por ello, podría considerarse imputable a Canal de Isabel II si se demostrara la relación causa-efecto y el resto de los requisitos"*.

Canal de Isabel II, por su parte, en escrito de 11 de julio de 2025, alega su falta de legitimación pasiva, pues no es responsable del estado de conservación de la vía pública y no consta que el ayuntamiento le avisase sobre la posible existencia del mal estado de una tapa de alcantarilla, en el emplazamiento referido por la reclamante, hasta acontecer este siniestro. Además, se indica que no queda acreditada la

mecánica del accidente, pues, si bien se aportan imágenes del estado en el que se encontraba la tapa de alcantarillado, no obra ningún medio de prueba que corrobore que la reclamante se cayera en ese punto, o cómo se pudo producir la caída. Según el escrito, ni tan siquiera en el informe médico se relata que la caída fuera como consecuencia de una tapa en mal estado.

El 24 de julio de 2025 la reclamante presenta un escrito en el que cuestiona la valoración de la aseguradora municipal y señala que trabajaba en una escuela infantil en Edimburgo, empleo que tuvo que dejar por culpa del accidente, ya que con la muñeca no podía coger a los niños, causando baja en el sistema de salud escocés. Refiere que el accidente y el perjuicio que le deparó en su muñeca izquierda la ha inhabilitado para dedicarse a su trabajo. Además, y con base en un informe médico pericial que aporta, cuantifica la indemnización solicitada en 36.498,50 euros, adjuntando diversa documentación médica al efecto.

A la vista del contenido del escrito de la reclamante, el 1 de agosto de 2025 se solicita a la aseguradora municipal una nueva valoración de las lesiones, que remite el 26 de agosto siguiente, indicando que asciende ahora a la suma de 1.688,22 €, conforme al siguiente desglose:

*“INDEMNIZACIÓN POR LESIONES TEMPORALES: días perjuicio básico: 20 días*37,06 € = 741,20 €.*

LESIONES PERMANENTES: perjuicio estético 1 punto = 974,02 €”.

Con fecha 13 de noviembre de 2025, se confiere el trámite de audiencia a la reclamante, a METRO DE MADRID, S.A. y a la entidad CANAL DE ISABEL II GESTIÓN, S.A. así como a la aseguradora municipal.

En escrito de 14 de noviembre de 2025, la aseguradora municipal indica que, con base en los informes emitidos por Canal de Isabel II y en la incidencia 297383/23, en la que la brigada comprueba que *“existe tapa suelta en acera, a continuación, se sella la tapa”*, el accidente no es responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid.

El 18 de noviembre de 2025 Canal de Isabel II se remite a lo ya alegado con anterioridad, recalcando que no es responsable de los daños porque no es responsable del estado de conservación de la vía pública, sin que recibiera el aviso del ayuntamiento sobre el mal estado de la tapa de alcantarilla. Se señala que en el último trámite de audiencia la interesada aporta documentación médica en la que se hace constar como antecedente médico previo a la caída la *“enfermedad de Quervain”*, consistente en una inflamación dolorosa de los tendones que controlan el pulgar al pasar por una vaina estrecha en la muñeca, que es una afección que venía sufriendo desde antes de la caída. Por último, reitera que no ha quedado acreditada la relación de causalidad ante la incomparecencia de la testigo designada.

El 3 de diciembre de 2025 la interesada presenta un escrito de alegaciones, en el que cuestiona de nuevo la valoración de la aseguradora municipal, que, según señala, no ha explorado siquiera a la paciente, si bien solicita el pago a cuenta de la referida valoración, sin que ello implique la renuncia al ejercicio de futuras acciones en el caso de que la indemnización percibida fuera inferior a la que en derecho pudiera corresponderle.

Finalmente, con fecha 4 de febrero 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 18 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 101/26, 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 11 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 título 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 (v.gr. 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 LPAC, el derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de que 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 1 de agosto de 2023, de modo que la reclamación, presentada el día 23 del mismo mes y año, 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, al Canal de Isabel II, como titular 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 la realidad de los daños, al constar en el expediente un parte de lesiones en el que se refleja que la reclamante sufrió una abrasión superficial y tumefacción en la cara interna de la rodilla derecha, así como policontusiones en el miembro inferior derecho.

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, un parte de lesiones, el informe de asistencia del SAMUR-Protección Civil, varias fotografías del lugar, así como un informe médico pericial de valoración del daño, y ha propuesto la práctica de la prueba testifical, si bien la testigo designada no ha comparecido en las dependencias municipales para prestar su testimonio. En el curso del procedimiento, se han incorporado también los informes del Departamento de Alcantarillado de la Subdirección General de Gestión del Agua y de la Jefatura de la Policía Municipal de Madrid.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio; 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público porque los firmantes de los mismos no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por la paciente en el informe como motivo de consulta. 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.

En el mismo sentido, el informe pericial de valoración del daño corporal, aportado por la reclamante, no sirve para acreditar la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos, porque el facultativo firmante del informe no fue testigo directo 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 (v. gr. 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, si bien la reclamante designó a una testigo, cuya filiación completa fue facilitada por la Policía Municipal de Madrid, no ha comparecido a prestar declaración alegando motivos personales y profesionales, y señalando que no poseía información relevante como testigo ni podía aportar ningún dato reseñable.

En definitiva, no existe una prueba directa del modo de causación del accidente.

Ahora bien, en atención al contenido de los informes emitidos por el SAMUR (donde se señala que se atendió reclamante el día 1 de agosto de 2023, a las 22:21 horas, tras sufrir una caída en la calle Alar del Rey, número 37, de Madrid) y por la Policía Municipal de Madrid, que refiere que, tras acudir al lugar *“los agentes procedieron a colocar adecuadamente la tapa de registro, dejando el punto debidamente asegurado”*, y al resultado de la incidencia 297383/23 (en la que la brigada comprueba que *“existe tapa suelta en acera, a continuación, se sella la tapa”*), cabe apreciar la existencia de una prueba indiciaria, en los términos que recogíamos en nuestro reciente dictamen 193/25 de 10 de abril.

En efecto, recogíamos en el indicado dictamen que *“... el informe realizado por la Policía Municipal pone de manifiesto, que si bien no presenciaron el accidente, observaron cuando estaban realizando un servicio ordinario, de manera inmediata, como una mujer estaba sangrando en el suelo de una acera en mal estado, con varias baldosas levantadas que podían producir un accidente de cualquier viandante, de lo que dieron cuenta al departamento correspondiente, lo que no resulta desmentido en el informe sobre el estado de la acera emitido por el encargado de obras del Ayuntamiento de Mejorada del Campo, por lo que acudiendo a la denominada prueba indiciaria, ante la ausencia de una prueba directa sobre las circunstancias del accidente, esta Comisión tiene por acreditados los hechos en la forma expuesta por la reclamante ...”*.

Al respecto, cabe recordar que la Sentencia de 17 de julio de 2024, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, indica lo siguiente: *“... hemos de poner de relieve que aunque la apreciación de la actividad probatoria practicada en el proceso a instancia de las partes, haya de hacerse teniendo por base las reglas del precitado artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ello no exige que la prueba valorada haya de ser directa y recaer inmediatamente sobre los hechos relevantes que la ahora*

apelante ha de probar; también puede ser indiciaria, es decir, no mostrar directamente los hechos relevantes necesitados de justificación, aunque sí otros de los que aquéllos pueden inferirse, por medio de un razonamiento basado en el nexo lógico existente entre los hechos probados y los que se trata de probar”.

En la misma línea, la Sentencia de 5 de diciembre de 2023, de igual Sala y Sección, refiere que, “... *sin embargo, la Sala ha revisado la grabación de la vista y apreciado razones para llegar a conclusiones alternativas a la de la Juez de instancia en lo atinente a la causa y a la mecánica de la caída de don ... , por cuanto que estas no tienen que acreditarse necesariamente mediante pruebas directas, que recaigan inmediately sobre los hechos relevantes que cada parte ha de probar; también puede serlo a través de prueba indiciaria, es decir, las que no muestran directamente los hechos relevantes necesitados de justificación, aunque sí otros de los que aquéllos pueden inferirse por medio de un razonamiento basado en el nexo lógico existente entre los hechos probados y los que se trata de probar”.*

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, establecida la relación de causalidad, 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, requiriéndose 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 es 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, como ya hemos indicado a lo largo del presente dictamen, en el informe emitido por la Policía Municipal se refleja que *“los agentes procedieron a colocar adecuadamente la tapa de registro, dejando el punto debidamente asegurado”*. De igual modo, en el informe realizado por el Departamento de Alcantarillado, se hace constar, a instancias de Canal de Isabel II, que *“... consultamos en la base de datos de nuestra aplicación Gayta, y comprobamos que tenemos aviso con fecha 1/8/2023, de “la tapa no cierra bien y al pisarla se ha hundido”, se crea incidencia 297383/23 en la que la brigada comprueba que existe tapa suelta en acera; a continuación, se sella la tapa”*.

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, en su última valoración, y de conformidad con el baremo de 2023, valora los daños en la suma de 1.688,22 €, correspondientes a 20 días de perjuicio básico (741,20) y a 1 punto de perjuicio estético (974,02 €).

La reclamante, por el contrario, aporta un informe médico pericial, realizado por un médico especialista en valoración del daño personal, quien valora los daños en la cantidad de 36.498,50 euros, que se corresponden con 8 puntos de secuelas (9.055,14 euros), 1 punto de perjuicio estético (974 €), perjuicio moral por pérdida de calidad de vida (17.853,84 euros), secuelas temporales (8.200,52 euros), e intervención quirúrgica (415 euros).

Es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (v.gr. 397/20, de 22 de septiembre, 223/16 de 23 de junio, 460/16, de 13 de octubre y 331/19, de 12 de septiembre), que ante la existencia de informes periciales contradictorios- como ocurre en este caso, su valoración conjunta debe realizarse, según las reglas de la sana crítica, con análisis de la coherencia interna, argumentación y lógica de las conclusiones a que llega cada uno de los informes.

En este sentido, es preciso destacar que en el informe pericial aportado por la reclamante se valoran una serie de patologías crónicas en su muñeca, que obligan a una posterior intervención quirúrgica, pero 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 derecha y en el tobillo derecho. También se alude a otras, como el neuroma de Morton, que tampoco surgen tras un evento traumático.

Es más, el propio perito médico reconoce, a la hora de indicar los antecedentes médicos de la paciente, previos en todo caso al accidente,

que padecía un *“dolor crónico en muñeca y codo izquierdo (tenosinovitis de Quervain en muñeca izquierda) en seguimiento”*.

Así, en el parte de lesiones realizado al día siguiente de la caída se alude sólo a una abrasión superficial y a una tumefacción en la cara interna de la rodilla derecha, y en el informe de Traumatología de un hospital privado, al que la reclamante acude el mismo día, se establece como diagnóstico el de tendinitis postraumática tibial anterior derecha, sinovitis y tenosinovitis,

Además, y en cuanto a la pérdida de calidad de vida, y la imposibilidad para desempeñar su trabajo en una escuela infantil en Edimburgo, el propio perito mismo reconoce en su informe que *“administrativamente, no dispongo de documentación de partes de baja tras la caída, aunque la paciente refiere que sí estuvo de baja. La única documentación que tengo son los partes de baja y confirmación del sistema sanitario del Reino Unido, que se inician el 15/02/24, coincidente con la intervención quirúrgica sobre la muñeca izquierda”*, lo que parece vincular aquellas a la tórpida evolución de tal patología en su muñeca. En este sentido, el perito pretende vincular el supuesto agravamiento de la citada tenosinovitis de Quervain al hecho de tener que agarrarse con las manos en el borde de la alcantarilla, pero tal eventualidad carece de sustento probatorio pues, según lo dicho, no existe una prueba directa de las particulares circunstancias de la caída.

En consecuencia, estimamos más adecuada la valoración realizada por la aseguradora municipal, de modo que el importe a indemnizar sería el correspondiente a 20 días de perjuicio básico y a 1 punto de perjuicio estético, es decir, un total de 1.688,22 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 a la reclamante una indemnización de 1.688,22 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 11 de marzo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 131/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid