

Dictamen nº: **160/21**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **06.04.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 6 de abril de 2021, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la calle Jacinto Verdaguer nº 36, al resbalar con un papel.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 3 de abril de 2017 se presenta en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano de Carabanchel reclamación de responsabilidad patrimonial firmada por la persona indicada en el encabezamiento, en el que se afirma que el día 7 de enero del mismo año, bajando las bolsas de basura al contenedor, había un papel en el suelo que pisó, resbalando y fracturándose el peroné, recibiendo ayuda de una familia hasta la llegada de la ambulancia.

Se adjuntan con el citado escrito informe del Servicio de Urgencias del Hospital 12 de Octubre, en el que se diagnostica fractura infrasindesmal del tobillo izquierdo.

El 4 de mayo del 2017 Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Formación de la Gerencia de la Ciudad acuerda el inicio del procedimiento y requiere al reclamante la documentación relativa a la asistencia sanitaria recibida, los justificantes que acrediten la realidad del accidente y su relación con el servicio público y la cuantificación de la indemnización reclamada.

Con fecha 7 de junio el reclamante presenta nuevo escrito en el que indica: *“El percance tuvo lugar en torno a las 19:30 horas, con intervención de SAMUR quince minutos más tarde, tal y como refleja en su propio parte de actuación.*

Remitido desde el Servicio de Urgencias del Hospital 12 de Octubre (adjunto informe de alta), he seguido tratamiento de rehabilitación en el servicio de traumatología del CEP Carabanchel de la Calle Aguacate desde el 13 de abril, y actualmente estoy citado para revisión el próximo 4 de julio.

No dispongo de valoración y/o cuantía de los daños ocasionados por la caída; asimismo declaro que no he percibido ni percibiré indemnización por compañía aseguradora alguna”.

El 17 de agosto del 2017, se solicita informe a la Dirección General de Limpieza y Residuos y a la Policía Municipal.

El 28 de septiembre siguiente emitió informe la Policía Municipal señalando que no consta antecedente alguno respecto al incidente.

El Departamento de limpieza remite informe de la contratista del servicio “UTE Madrid zona 6” el día 5 de octubre de 2017, en el que se

hace constar: *“En relación a su solicitud de información relativa al servicio de limpieza en la calle Jacinto Verdaguer 36 sita en el distrito de Carabanchel, el pasado día 7 de enero de 2017, le informo:*

El servicio se prestó con absoluta normalidad y profesionalidad por parte del personal al servicio de UTE Madrid Zona 6.

La calle Jacinto Verdaguer 36 es objeto del contrato integral de gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes; en [a que se prestaron, los siguientes servicios:

BARRIDO MANUAL INDIVIDUAL: Recorrido 77: Viernes 06/01/17

BALDEO MECÁNICO: Recorrido 20: viernes 06/01/17. No realizado por bajas temperaturas

LIMPIEZA DE SITUADOS: sábado 07/01/17. Turno de mañana y tarde.

Así mismo, también le informo que, en el área referida, no nos consta que concurriese siniestro alguno en la misma.

Un año y seis meses después, en concreto el 3 de abril de 2019, se da trámite de audiencia al reclamante y a la contratista.

La empresa encargada de la limpieza viaria sostiene en su escrito de fecha 8 de mayo, que no le corresponde la limpieza en el entorno de los contenedores al corresponder a la adjudicataria del contrato de contenerización, recogida y transporte de residuos. En todo caso, añade: *“Que ha venido cumpliendo sus obligaciones contractuales con normalidad, realizando una correcta gestión de los servicios públicos prestados. Concretamente, con fecha 7 de enero de 2017, que coincide con la fecha del incidente, y en turno de mañana, conforme a la programación de trabajos previstos y efectivamente ejecutados”*

Con fecha 12 de junio, el reclamante presenta escrito en el que sostiene la falta de veracidad de los informes aportados al expediente y reitera su reclamación, fijando la indemnización en 15.000 euros.

Con fecha 19 de noviembre de 2019, se recibe comunicación de la aseguradora ZURICH en la que manifiesta que, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, valoran las lesiones sufridas por este en cuatro mil ochocientos cuarenta y dos euros con noventa céntimos (4.842,90 €), según baremo actual, y en base a: 90 días de perjuicio moderado X 53,81 € = 4.842,90 €.

El 2 de febrero de 2021, el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria al considerar que no se ha acreditado relación de causalidad entre la caída y el servicio público municipal de limpieza.

TERCERO.- La coordinadora general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid, formula preceptiva consulta por trámite ordinario el 26 de febrero, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 4 de marzo de 2021, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 6 de abril de de 2021.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, 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 igual a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3 C) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

La normativa aplicable a la presente reclamación viene determinada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

SEGUNDA.- El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de LPAC en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP al haber resultado supuestamente perjudicado por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

En cuanto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid deriva de la titularidad de las competencias en materia de limpieza viaria, ex artículo 26.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de

manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, el reclamante refiere que la caída se produjo el 7 de enero de 2017, por lo que la reclamación, presentada el 3 de abril de 2017, ha sido formulada en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento ha de estarse a lo establecido en la LPAC.

En concreto se ha solicitado el informe del servicio al que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81 de la LPAC, se ha admitido la prueba documental, se ha evacuado el trámite de audiencia tanto a la reclamante como a la contratista, así como la aseguradora del Ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC, y se ha incluido en el expediente la oportuna propuesta de resolución. En consecuencia, no se observa ninguna omisión en la tramitación del procedimiento.

En cuanto al plazo, se han superado ampliamente los seis meses fijados en el artículo 91.3 LPAC, habiéndose paralizado la tramitación sin causa justificada por largos periodos de tiempo, lo que no obsta a la obligación de resolver.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución y su desarrollo en la actualidad tanto en la LPAC como en la LRJSP, exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, una serie de requisitos, destacando la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el artículo 32 de la LRJSP, es necesario que concurra:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño (así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)).

CUARTA.- La existencia de un daño puede tenerse por acreditada toda vez que en los informes médicos se consigna que el reclamante sufrió una fractura del tobillo tras la caída.

Esta Comisión viene destacando, que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, corresponde a la reclamante probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos son consecuencia del mal estado de la vía pública. Acreditado este extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad

patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

Para acreditar la relación de causalidad, la reclamante aportó al expediente administrativo tan solo documentación médica relativa a la atención sanitaria recibida. Sin embargo, tales pruebas no permiten tener por acreditada la mecánica de la caída y el lugar en que ocurrió.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (v.gr. 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 el paciente en el informe con motivo de consulta. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

Así pues, la prueba aportada resulta claramente insuficiente para tener por acreditada la causa y las circunstancias de la caída, 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 puesto que, como se recoge en la Sentencia de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“existen dudas sobre la dinámica del accidente, pues con los datos que obran en las actuaciones no es posible determinar con certeza cómo acontecieron los sucesos”*. Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 -recurso 595/2016-, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

A mayor abundamiento, aun si se tuviera por cierto lo alegado por el recurrente, la mera existencia de un papel en el suelo no puede llevar consigo la responsabilidad municipal por el funcionamiento del servicio de limpieza municipal. En efecto, la limpieza ordinaria de las vías públicas no puede impedir que la acción de terceros o del viento dejen papeles u hojas por el suelo que pueden ocasionar resbalones a los viandantes, sin que los ayuntamientos puedan ser aseguradores universales por toda caída que se produzca en sus aceras, siendo su obligación la de prestar un servicio de mantenimiento dentro de los estándares de normalidad exigibles.

En ese sentido, señalábamos en nuestro Dictamen 75/19, de 28 de febrero, entre otros, que para que el daño resultase imputable a la Administración competente sería necesario que esta hubiera incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares generalmente aplicables en función de las circunstancias concurrentes y del sector de actividad de que se tratase que, en el presente caso, es el derivado de la limpieza de las vías públicas. Sólo entonces podría considerarse que el daño es antijurídico y el particular no tendría el deber de soportarlo.

En el supuesto que nos ocupa, parece haberse efectuado el mismo día la limpieza en el punto donde se produjo la caída, sin que haya dato alguno que ponga de manifestó una dejadez o deficiencia inexcusable de los servicios municipales, no pudiendo pretenderse una prestación del servicio de limpieza instantánea y constante en todo el casco urbano.

Por todo ello, no procede apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 6 de abril de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 160/21

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid