

Dictamen nº: **555/20**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **15.12.20**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 15 de diciembre de 2020, 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 Dña. .... (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída en la calle Lago Eire, núm. 9.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 17 de agosto de 2015 una persona en representación de la reclamante presentó en una oficina de registro del Ayuntamiento de Madrid una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída en la calle Lago Eire a la altura de su núm. 9.

En su escrito expone que la reclamante, de 87 años de edad, el día 9 de agosto de 2015 sufrió una caída a la entrada del portal de la citada calle a causa de unas tablas en la acera.

Acudieron al lugar la Policía Municipal y el SAMUR.

Solicita indemnización por daños y perjuicios físicos y psicológicos, deterioro físico y depresión, así como por la falta de asistencia al trabajo de una persona que la cuidó. No cuantifica la indemnización.

Aporta informe del SAMUR, justificante del Hospital General Universitario Gregorio Marañón, escrito de la representante indicando que la reclamante es su madre con la que convive y en el que alude a los gastos de transporte en taxi ya que tiene una amputación del pie con una discapacidad del 33% y una solicitud económica para su madre puesto que la rotura de la cadera le impide llevar su vida como antes y vive en un tercer piso sin ascensor. Adjunta también fotografías del lugar de la caída.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Por Acuerdo de la jefa del Departamento de Reclamaciones Patrimoniales de 16 de septiembre de 2015 se requirió a la reclamante para que aportase justificantes que acrediten la realidad del accidente y su relación con los servicios públicos; informe de alta médica; informe de alta de rehabilitación; informes médicos que acrediten lo recogido en un eventual informe pericial; valoración del daño sufrido, así como cualquier medio de prueba del que intentase valerse.

En relación con la representación solicita que se aporte documento privado en el que se otorgue si es a favor de un familiar en primer grado de consanguinidad junto con fotocopias de los DNI y del Libro de Familia.

Consta la notificación de dicho acuerdo (folios 18-19) pero no consta que se cumplimentase por la reclamante.

Con esa misma fecha se notifica el procedimiento a la contratista de la limpieza viaria dada su condición de interesada.

Con fecha 21 de septiembre de 2015 se solicita la emisión de informe a la Policía Municipal y el 25 de enero de 2016 a la Dirección General de Zonas Verdes, Limpieza y Residuos.

El 23 de septiembre de 2015 emite informe la U.I.D. Vicálvaro de la Policía Municipal en el que afirma que a las 21:45 horas recibieron aviso por caída en la vía pública. En el lugar encontraron a la reclamante que manifestó que había tropezado con unos tablones de madera tirados sobre la acera junto a un contenedor de basura. Fue atendida por el SAMUR siendo trasladada a un hospital.

Los agentes manifiestan que no presenciaron el accidente, pero sí comprobaron la existencia de los enseres en la acera que señalaron y dieron aviso a SELUR para su retirada. Dicen que en ese momento era de noche con luz artificial de farolas.

La Dirección General de Servicios de Limpieza Urbana y Equipamientos emite informe el 4 de febrero de 2016 en el que indica que la limpieza de la zona corresponde a la empresa FCC Medio Ambiente. Dicha empresa ha emitido el informe que adjunta en el que se recoge que el día 8 de agosto de 2015 prestó un servicio de barrido manual y peinados para la recogida de residuos voluminosos en turno de tarde sin incidencias.

A su vez el SELUR informa que no consta ninguna intervención en el lugar de la caída el 9 de agosto de 2015.

Adjunta informe de FCC UTE Madrid zona 5 de 29 de enero de 2016 y de Urbaser-SELUR en el sentido expuesto.

El 25 de mayo de 2016 se solicita nuevo informe a la Dirección General de Servicios de Limpieza Urbana y Equipamientos respecto a la contradicción con lo indicado por la Policía Municipal en cuanto a la intervención del SELUR.

El 21 de septiembre de 2016 la Dirección General de Servicios de Limpieza Urbana y Equipamientos remite el informe de Urbaser-SELUR de 19 de septiembre por el que se ratifica en su anterior informe.

El 30 de mayo de 2017 se concede trámite de audiencia a la reclamante, a UTE Madrid Zona 5, a Urbaser y a Zurich.

Consta la notificación a la representante de la reclamante (folios 45-46) sin que conste la presentación de alegaciones.

El 21 de junio de 2017 presenta escrito de alegaciones la UTE Madrid Zona 5 (FCC Medio Ambiente) en el que considera que los hechos no se han probado y que la causa de la caída fue la imprudencia de la reclamante al pisar los tablonos dada su edad y su pie amputado.

El 30 de junio de 2017, Urbaser presenta escrito de alegaciones en el que considera que no se han acreditado los hechos ni la relación causal sin que exista responsabilidad de la Administración ni de la empresa puesto que su actuación es en todo caso posterior a los hechos. Asimismo, tampoco considera acreditados los daños reclamados.

El 2 de noviembre de 2017 se concede audiencia a Zurich en cuanto aseguradora del Ayuntamiento a efectos de valorar el daño de la reclamante. Consta un correo electrónico de la aseguradora de fecha 20 de diciembre de 2017 en el que, sin prejuzgar la existencia de responsabilidad, valora el daño en 15.324,34 euros (30 días de hospitalización, 70 días impeditivos, 12 puntos de secuelas funcionales y 2 estéticos).

Con fecha 24 de abril de 2018 la aseguradora Zurich presenta un escrito en el que se reitera en las alegaciones efectuadas por la contratista UTE Madrid 5.

El 18 de enero de 2019 se concedió audiencia a la representante de la reclamante, a Urbaser, a la UTE Madrid 5 y a Zurich.

El 14 de febrero de 2019 Urbaser presenta un escrito en el que se ratifica en sus anteriores alegaciones, considera que ha cumplido sus obligaciones contractuales y destaca que los tabloneros eran perfectamente visibles y evitables con un mínimo de diligencia.

El 22 de febrero de 2019 UTE Madrid 6 (sic) presenta un escrito en el que se ratifica en sus anteriores alegaciones.

Con fecha 11 de marzo de 2019, la instructora del procedimiento dictó propuesta de resolución en la que proponía desestimar la reclamación al no considerar existente la relación de causalidad como consecuencia de la intervención de un tercero ni tener el daño la condición de antijurídico.

Recabado el 6 de mayo de 2019 el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora se solicitó, con fecha 5 de junio de ese año, que se completase el expediente con el acuse de recibo que acreditase la notificación a la representante de la reclamante del trámite de audiencia.

Consta en el expediente un escrito de la Subdirección de Clientes de Correos de fecha 14 de junio de 2019 en el que se indica que hubo un primer intento de notificación el 30 de enero de 2019 a las 11:36 horas estando ausente, el segundo intento tuvo lugar el 4 de febrero de 2019 a las 16:58 horas dejándose un aviso en el buzón. Finalmente, el 12 de febrero a las 10:00 horas se consigna como sobrante no retirado.

En el BOE de 13 de noviembre de 2019 se publica un anuncio de notificación.

El 10 de diciembre de 2019, al haber transcurrido más de seis meses desde que solicitó la documentación complementaria, se procedió desde esta Comisión a devolver la solicitud de dictamen juntamente con el expediente.

Tras la notificación por edictos no consta la presentación de alegaciones por parte de la reclamante.

Finalmente, con fecha 21 de octubre de 2020, el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial formuló propuesta de resolución en la que proponía desestimar la reclamación al no considerar existente la relación de causalidad como consecuencia de la intervención de un tercero ni tener el daño la condición de antijurídico.

**TERCERO.-** La coordinadora general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid, formula preceptiva consulta por trámite ordinario, a través del consejero de Vivienda y Administración Local que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 3 de noviembre de 2020, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 15 de diciembre de 2020.

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 indeterminada 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).

Con carácter previo, hemos de señalar que, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera a) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), a este procedimiento le resulta de aplicación la normativa anterior por haberse iniciado antes de su entrada en vigor.

**SEGUNDA.-** La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), al haber resultado supuestamente perjudicada por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

La reclamación ha sido formulada en su nombre por una persona que no acredita su representación en los términos exigidos por el artículo 32 de la LRJ-PAC. El Ayuntamiento de Madrid solicitó que acreditase esa representación mediante un documento privado, actuación que ha sido constantemente criticada por esta Comisión al no ser conforme a lo exigido por el artículo 32 LRJ-PAC puesto que no cumple los requisitos de fehaciencia exigidos por dicho precepto. Sin

embargo, dicho requerimiento no fue atendido por lo que ello bastaría para haber inadmitido la reclamación. No obstante, atendiendo al tiempo transcurrido, esta Comisión procede a analizar el fondo de la reclamación sin perjuicio de la necesaria advertencia al Ayuntamiento en cuanto a su obligación de cumplir lo establecido en el artículo 32 de la LRJ-PAC (actual artículo 5 de la LPAC).

En cuanto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid deriva de la titularidad de las competencias de gestión de residuos sólidos urbanos, *ex* artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local en la redacción vigente en el momento de los hechos.

Respecto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 142.5 de la LRJ-PAC, 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, la reclamante refiere que la caída se produjo el 9 de agosto de 2015 por lo que la reclamación, presentada el 17 de agosto de ese año, está formulada en plazo con independencia de la curación o estabilización de las secuelas.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha cumplimentado lo establecido en la LRJ-PAC desarrollada en este ámbito por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP).

En este sentido se ha solicitado el informe de los servicios a los que se imputa la producción del daño al amparo del artículo 10.1 del RPRP, se ha admitido la prueba documental y se ha evacuado el trámite de



audiencia de acuerdo con los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11.1 del RPRP.

Se ha dado audiencia a las empresas contratistas de la Administración conforme el artículo 1.3 del RPRP así como a la aseguradora tanto de la contratista como del Ayuntamiento.

No obstante, ha de advertirse la excesiva duración del procedimiento que excede ya de los cinco años frente a los seis meses que establece el artículo 13 del RPRP.

**TERCERA.-** Debemos partir de la consideración de que 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 los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, y, en la actualidad, en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exige la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el citado artículo 139, 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 la reclamante sufrió diversas lesiones que requirieron tratamiento médico si bien ha de destacarse que tan solo se ha aportado el informe de actuación del SAMUR y un justificante de hospitalización en el que se indica que la reclamante ha sido intervenida quirúrgicamente sin mayores indicaciones.

En cuanto a la relación de causalidad ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto.

En este caso ha de destacarse en primer lugar que la reclamante tan solo ha aportado diversa prueba documental con su escrito de reclamación consistente en diversas fotografías y el informe del SAMUR.

Esta Comisión viene destacando que los informes médicos y de los servicios de emergencias no permiten establecer la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos como recuerdan las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2014 (recurso 62/2014) y 17 de noviembre de 2017 (recurso 756/2016).

Es decir, como indica la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) “(...) *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*”.

Asimismo, se han aportado unas fotografías, prueba inadecuada a los efectos de entender probada la relación de causalidad toda vez que no permiten tener por acreditada ni la mecánica de la caída ni la realidad de la misma. En las fotografías aportadas se observan unos tablones de madera de dimensiones considerables al lado de unos contenedores de basura.

El informe de la Policía Municipal afirma que no contemplaron la caída y encontraron a la reclamante caída al lado de los tablones por lo que procedieron a señalar estos. Recogen asimismo que había luz artificial de farolas.

Sin dudar de la realidad de la caída, lo cierto es que se carece de elementos probatorios que permitan establecer que tal caída se debió a los citados tablones ya que no hay testigos y la Policía Municipal no contempló el accidente.

Por tanto, no puede considerarse acreditada la relación de causalidad entre los daños padecidos y el estado de limpieza de la calle.

A ello ha de añadirse que, aun cuando se admitiera que la caída se produjo por los citados tablones, tampoco puede considerarse que el daño tenga la condición de antijurídico.

En primer lugar, las empresas contratistas de la Administración afirman que han cumplido sus obligaciones de limpieza a lo que se añaden que la recogida de enseres en las calles no forma parte de sus obligaciones contractuales.

De otro lado, la Policía Municipal reconoce que había iluminación procedente del alumbrado público y los tabloneros, como se aprecia en las fotografías, eran de un tamaño considerable y perfectamente visibles y evitables con un mínimo de diligencia.

A ello hay que añadir que es un hecho notorio el que, pese a las prohibiciones recogidas en las Ordenanzas municipales (artículo 14 de la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos del Ayuntamiento de Madrid de 27 de febrero de 2009), es frecuente encontrar objetos depositados de forma incorrecta al lado de los contenedores de basura.

Todas estas circunstancias permiten entender que la reclamante debía haber prestado una mayor atención al acercarse toda vez que el obstáculo en la acera era perfectamente visible y evitable.

Por todo ello ha de entenderse que no concurren los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado la relación de causalidad ni que el daño tenga la condición de antijurídico.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 15 de diciembre de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 555/20

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid