

Dictamen n.º: **7/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **11.01.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 11 de enero de 2024, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. .... por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída ocurrida en la calle Gran Avenida, 39, de Madrid, por la existencia de un resto de tornillo en el pavimento, en la zona próxima a los contenedores de residuos urbanos.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por un escrito presentado el día 21 de febrero de 2022 en el registro de la Oficina de Atención a la Ciudadanía “Línea Madrid” de Usera, del Ayuntamiento de Madrid, la interesada antes citada, formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída sufrida, el día 21 de enero de 2022, en la calle Gran Avenida, 39, de Madrid, por la existencia de un resto de tornillo en la calzada, en el pavimento, en la zona próxima a los contenedores de residuos urbanos.

Según refiere en su escrito, al no percibir el obstáculo sufrió una aparatosa caída, rompiéndose la nariz y contusiones graves en la pierna y rodilla, así como en la mano derecha. Expone que fue atendida por el SAMUR, que intervino la Policía Municipal y que fue trasladada al Hospital Universitario 12 de Octubre, donde le operaron de la nariz y le efectuaron curas en la pierna y en la mano. Además, dice que, como consecuencia de la caída, según el médico de familia, las cervicales han resultado dañadas y presenta problemas de incontinencia urinaria desde el golpe.

La interesada cuantifica el importe de la indemnización en el formulario modelo en 210.000 euros, si bien en su escrito cuantifica los daños y perjuicios en 103,48 euros diarios hasta la completa curación a lo que habrá de sumarse los importes por lesiones y efectos secundarios que cuantifica inicialmente en 9.313,20 euros.

Acompaña con su escrito copia del informe del SAMUR, fotografías de las lesiones y del lugar de la caída e informes médicos del hospital y de su centro de Atención Primaria.

**SEGUNDO.-** Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el día 3 de mayo de 2022 se notifica a la reclamante el acuerdo de inicio del procedimiento y el requerimiento de diversa documentación.

El día 18 de mayo de 2022 la interesada presenta nuevo informe médico de un cirujano maxilofacial.

Además, a la vista de que la reclamación presentada por la interesada se advertía una discrepancia en la cuantía reclamada, pues en el apartado indemnización del formulario de reclamación de responsabilidad patrimonial firmado por la interesada se indica 210.000 €, mientras que en el escrito que se acompañaba se solicitaba una indemnización por importe de 9.313,20 €, con fecha 21

de julio de 2022 el instructor del procedimiento requiere a esta para que aclare y concrete la cuantía en la que valora el daño o perjuicio sufrido.

El día 22 de julio de 2022 la asesora técnica de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas, a solicitud del instructor del procedimiento, emite informe en el que manifiesta que el hierro al que se refiere la reclamante podría ser el resto no retirado del anclaje de un elemento delimitador de la zona de contenedores y que en las fotografías que se adjuntan puede verse el elemento en fotografía de 2019 mientras que en la fotografía de enero de 2022 ya no existe. El informe indica que la colocación y retirada de estos elementos delimitadores no es competencia de dicha dirección general.

Con fecha 22 de julio de 2022, emite informe el jefe de la U.I.D. de Usera de la Policía Municipal que indica que los agentes actuaron a requerimiento de la emisora central, requeridos por el SAMUR por caída de una mujer de 65 años con contusión en la nariz y en la rodilla izquierda. Caída que fue causada al haber tropezado *“con un hierro corrugado que sobresale del suelo”*.

El Servicio de Equipamientos Urbanos de la Dirección General de Servicios de Limpieza y Residuos, con fecha 26 de julio de 2022 informa que el elemento presuntamente causante de los daños no está incluido en la conservación del contrato integral de gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes y que podría corresponder a una horquilla de protección de contenedores de basura, adjuntando una *“captura de pantalla del citado elemento”*.

Con fecha 24 de agosto de 2022, la interesada presenta escrito en el que manifiesta que la discrepancia obedece a que en el escrito de reclamación se le había realizado una primera intervención y que

*“cuando hice el escrito pidiendo 21.000 euros (sic) es porque me operaron la 2ª y falta la 3ª”.*

El día 1 de septiembre de 2022, emite informe el Departamento de Recogida de Residuos que señala como elemento causante del daño el hierro que sobresalía en el pavimento, próximo a los cubos de basura y añade que, *“revisados los avisos recibidos de comunicación de incidencias en la vía pública, no hay ningún aviso relacionado con este hecho en el lugar y fecha indicada, por lo que este Servicio no tuvo conocimiento de la posible incidencia ni la empresa adjudicataria del contrato de “Gestión del Servicio Público de Contenerización, Recogida y Transporte de Residuos en la Ciudad de Madrid” en el lote al que corresponde el Distrito de Usera. Además, considera que, con los datos aportados al expediente y la información obrante en el mismo, no es posible determinar la responsabilidad de los hechos.*

La compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid valora los daños sufridos por la reclamante en 8.103,53 euros, cantidad resultante de la suma de 17 días de perjuicio personal particular moderado (969,68 euros), y, como secuelas, 5 puntos de perjuicio funcional (3.993,72 euros) más 4 puntos de perjuicio estético (3.140,13 euros).

Notificado el trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, el día 14 de junio de 2023 compareció la interesada en las dependencias municipales obteniendo copia de determinados documentos.

Con fecha 23 de febrero de 2023, la interesada presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su disconformidad con la cantidad en la que la aseguradora municipal valora las lesiones sufridas por esta, y refiere que le tienen que volver a operar de la nariz. Aporta, al efecto, documentación médica sobre recomendaciones de prehospitalización de fecha 14 de febrero de 2023, así como el

documento de consentimiento informado del Servicio de Anestesiología, y Anestesia General. Asimismo, se presenta informe médico del Hospital Universitario 12 de Octubre de 23 de enero de 2023.

El día 6 de marzo de 2023 presenta escrito de alegaciones la empresa contratista que dice que, *“una vez consultados los ficheros de datos, en la fecha del supuesto, en la calle Gran Avenida, 39, estaba implantada la recogida de residuos por el sistema de carga lateral, donde se utilizan contenedores homologados que cumplen con la normativa vigente, en los que aparte del sistema por pedal que abre las tapas, disponen de bocas que facilitan la liberación del residuo por parte del usuario, y en base a la documentación que consta en el expediente administrativo facilitado para la emisión del presente informe, a juicio del técnico que informa, entendemos que no existen pruebas que determinen cómo se produjo la caída y si fue consecuencia del saliente de hierro”*.

El día 18 de octubre de 2023 se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar no acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

**TERCERO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 28 de noviembre de 2023.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 11 de enero de 2024.

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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece su artículo 1.1. con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega producido por una deficiente conservación de la vía pública.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de medio ambiente urbano y, en particular, gestión de los residuos sólidos urbanos, así como de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, ex artículo 25.2. b) y d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, títulos competenciales que justifican la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que la caída se produjo el día 21 de enero de 2022, por lo que la reclamación presentada el día 21 de febrero de ese mismo año, está formulada en plazo, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe de la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas, del Servicio de Equipamientos Urbanos de la Dirección General de Servicios de Limpieza y Residuos, así como del Departamento de Recogida de Residuos y se ha dado audiencia a todos los interesados en el procedimiento. Después, se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

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.

Se observa, no obstante, que se ha superado el plazo de seis meses establecido en el artículo 91.3 de la LPAC para resolver y notificar la resolución. Como viene señalando este órgano consultivo de forma reiterada, debe recordarse de nuevo, a propósito de esta falta de resolución en plazo, el deber inexcusable de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. 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 [artículos 24.1 y 24.3 b) de la LPAC], 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 en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. 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”.*

Del expediente administrativo resulta acreditado que la reclamante, de 65 años en la fecha en que ocurrieron los hechos, fue atendida por el SAMUR y trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre el día 21 de enero de 2022 donde fue diagnosticada de fractura nasal, que precisó reducción con colocación de taponamiento nasal y férula y, posteriormente nuevas intervenciones. Además, según resulta de la historia clínica de la reclamante en su centro de salud, tras la caída la reclamante presentó contusión en muslo, rodilla y pierna con gran hematoma, mareo cinético, cervicalgia mecánica y, además, problemas de incontinencia urinaria desde el golpe.

Se observa, no obstante, que en relación con los mareos y cervicalgia aparecen referenciados por primera vez el día 2 de febrero de 2022 y, en cuanto a los problemas de incontinencia urinaria, la paciente refirió padecerlos el día 8 de febrero. La reclamante no aporta informe médico pericial alguno que acredite que los problemas de cervicalgia y de incontinencia urinaria están causados por la caída, por lo que no es posible tener por acreditada la existencia de relación de causalidad entre estos daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Probada parcialmente la realidad de los daños, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Esta Comisión viene destacando que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, ha de probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el

resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, lo que supone que le corresponde probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan de la existencia de un tornillo en la calzada.

Aporta, para acreditar dicha afirmación el informe del Servicio de Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre, el informe del SAMUR y unas fotografías del desperfecto y de sus lesiones.

En el curso del procedimiento se ha recabado el informe de la dirección general competente en materia Conservación de Vías Públicas, del Servicio de Equipamientos Urbanos de la Dirección General de Servicios de Limpieza y Residuos, así como del Departamento de Recogida de Residuos.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron a la reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2012), considera los informes médicos “*medios probatorios inidóneos para la acreditación de la forma concreta de causación de las lesiones a que los mismos se refieren*”.

Por lo que se refiere al informe del SAMUR, solo sirve para acreditar el lugar, fecha y hora de la asistencia prestada por dicho servicio y los daños sufridos por la reclamante, pero los firmantes del informe se limitan a recoger lo manifestado por la usuaria del servicio, sin que ellos hayan presenciado la caída.

Lo mismo cabe indicar del informe de la Policía Municipal, que se limita a recoger lo manifestado por la reclamante y constatar la existencia de un trozo de hierro que sobresale del pavimento.

Por otro lado, la reclamante ha aportado diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos. Ahora bien, como señala la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 *“lo más trascendente no es acreditar las condiciones de la vía pública, sino que una vez establecido tal hecho ha de probarse cumplidamente dónde y cómo se produjo la caída siendo en extremo trascendente la prueba de la mecánica de esta”*. Como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías, aunque muestren la existencia de un desperfecto en el pavimento, no prueban que la caída esté motivada por dicho defecto en la calzada y la mecánica de la caída (v. gr. dictámenes 168/16, de 9 de junio y 458/16, de 13 de octubre). En el presente caso, la existencia de un trozo de hierro que sobresale en una superficie irregular de la calzada, no en la acera, en la zona contigua a los contenedores, no permite tener por acreditada la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos.

La reclamante no refiere la existencia de testigos. Así, respecto a la prueba testifical, esta Comisión ha dictaminado reiteradamente la importancia de dicha prueba en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas, al ser en muchas ocasiones el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica del accidente.

Cabe concluir, por tanto, que no existe una prueba directa de cómo se produjo el accidente y cuál fue la causa del mismo 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

Tribunal Superior de Justicia de Madrid 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 esa misma sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

En cualquier caso, aunque admitiéramos a efectos dialécticos que el accidente tuvo lugar en la forma relatada por la interesada y en el lugar que se muestra en las fotografías aportadas por la reclamante, tampoco cabría apreciar la antijuridicidad del daño, pues no puede tenerse por probado que el desperfecto fuera de tal entidad que rebasase los estándares de seguridad exigibles. En esta línea, para que el daño resulte imputable a la Administración competente será necesario que ésta haya incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables en función de las circunstancias concurrentes y del sector de actividad, que en el presente caso es el derivado de la conservación de las vías públicas; sólo entonces podrá considerarse que el daño es antijurídico y el particular no tendría el deber de soportarlo, conforme establece el artículo 34.1 de la LRJSP.

De esta forma, se trata de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además, relevante. En otro caso, no existiría título de imputación del daño a la Administración.

Pues bien, en el presente supuesto, y en consonancia con lo referido por los agentes de la Policía Municipal en su informe, el Departamento de Conservación de Vías Públicas expone que el hierro al que se refiere la reclamante, podría ser el resto no retirado del anclaje de un elemento delimitador de la zona de contenedores.

Entendemos que ese mínimo desperfecto, que resulta difícil apreciar en las fotografías aportadas por la propia reclamante, no constituye un obstáculo con entidad suficiente como para no poder ser evitado con una mínima diligencia en la deambulaci3n.

Por otro lado, el lugar en que se produjo la ca3da es una zona muy pr3xima a su domicilio y, por tanto, conocida por la interesada.

En consecuencia, todo ello permite entender que el origen del da3o estar3a localizado en la esfera de imputabilidad de la v3ctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulaci3n, y no ser3a antijur3dico.

En todo caso, el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede convertirse en un instrumento para la socializaci3n de los riesgos y, entender lo contrario, conllevar3a exigir unos niveles de actuaci3n a los servicios p3blicos completamente inasumibles, lo cual ir3a en contra de la necesaria adecuaci3n de estos a los recursos p3blicos disponibles.

En m3rito a cuanto antecede, la Comisi3n Jur3dica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSI3N**

Procede desestimar la reclamaci3n de responsabilidad patrimonial presentada al no resultar acreditada la relaci3n de causalidad entre los da3os sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales ni concurrir la antijuridicidad del da3o.

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 enero de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 7/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 - 28014 - Madrid