

Dictamen nº: **130/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **14.03.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 14 de marzo de 2024, 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 D., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída, que atribuye al defectuoso funcionamiento de la tapa de un contenedor de depósito de residuos, en la calle, esquina con la calle López de Hoyos, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 1. El 11 de agosto de 2022, la persona citada en el encabezamiento presentó un escrito en un registro del Ayuntamiento de Madrid, solicitando el inicio de un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos, tras una caída acaecida el 11 de agosto de 2021, en la calle....., esquina con la calle López de Hoyos, de Madrid.

El escrito detallaba que, al ir el reclamante a tirar la basura en la indicada ubicación, la tapa del contenedor de residuos no se levantó del todo, solo por un lado, media cuarta, por lo que intentó *“sujetar la tapa llena de cacas de paloma mientras pisaba el pedal”*, cayendo al suelo y fracturándose la cadera.

El reclamante refería la intervención del SAMUR y que el importe de la reclamación por los daños personales sufridos debería superar los 15.000 euros.

El escrito de reclamación se acompañó con el parte de intervención del servicio de emergencias sanitarias y documentación médica relativa al interesado.

2. De la documentación aportada resulta que el reclamante, de 55 años de edad en el momento de los hechos, fue atendido por el SAMUR el 11 de agosto de 2021 a las 21:28 horas en la ubicación indicada en el escrito de reclamación que coincide con el domicilio del interesado y refirió caída accidental en la vía pública sobre la cadera. El interesado fue trasladado al Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Ramón y Cajal. Realizada la exploración clínica, y tras las pruebas radiológicas oportunas, el diagnóstico fue de fractura pertrocantérea de cadera derecha, que precisó cirugía con enclavado medular Gamma, el día 12 de agosto de 2021. En la revisión de 22 de septiembre de 2021, la fractura estaba consolidada y el implante normo posicionado, y se insistió en la necesidad de realizar rehabilitación.

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 14 de septiembre de 2022, de la jefa del Departamento de Reclamaciones I, se requirió al reclamante para que indicase la numeración de la vía pública o cualquier otra identificación que permitiese reconocer el emplazamiento. Además, se solicitó que aportase los partes de baja y alta por incapacidad temporal; el informe de alta médica y de rehabilitación, en su caso, así como la estimación de la cuantía en la que valoraba el daño. Asimismo, se instó a que presentase justificantes que acreditaran la realidad y certeza del accidente, así como cualquier otro medio de prueba del que pretendiera valerse. No consta que el interesado contestase al requerimiento.

El 3 de enero de 2023, el Departamento de Recogida de Residuos emite informe en el que refiere la existencia de un contrato de *“Gestión del Servicio Público de Contenerización, Recogida y Transporte de Residuos en la ciudad de Madrid”*, cuyo lote 2 se encuentra adjudicado a la UTE RM2. El informe señala que, con los datos existentes en el expediente, no hay evidencia de que se puedan imputar los hechos reclamados a la empresa contratista. Añade que, en el Sistema Municipal de Recepción de Avisos (SIC-MINT), no se recibió ningún aviso en las fechas anteriores y posteriores del incidente sobre el inadecuado funcionamiento de los sistemas de apertura de los recipientes, así como tampoco los servicios de Inspección Municipales tuvieron constancia de este hecho. Con dicho informe se adjunta el de la UTE adjudicataria que subraya no haber recibido notificación alguna en relación con los hechos reclamados.

Consta en el expediente la valoración de la aseguradora municipal, realizada el 12 de abril de 2023, de modo que, en relación al expediente de referencia y sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidades, con base en la documentación que

figura en el expediente y de conformidad con el baremo de fecha de ocurrencia de los hechos, la valoración de las lesiones asciende a un importe de 19.291,15 euros, conforme al siguiente desglose:

“Incapacidad temporal:

-Perjuicio personal básico 133 días: 4.749,43 €.

-Perjuicio personal particular moderado 35 días: 2.166,15 €.

-Perjuicio personal particular grave 7 días: 624,89 €.

Intervenciones quirúrgicas: grave: 1.191,00 €.

Secuelas:

-8 puntos de perjuicio funcional: 7.489,22 €.

-3 puntos de perjuicio estético: 2.710,46 €”.

Por oficio de 10 de mayo de 2023, se concede trámite de audiencia en el expediente al reclamante, a la UTE RM2., como adjudicataria del contrato de *“Gestión del Servicio Público de Contenerización, Recogida y Transporte de Residuos en la ciudad de Madrid”*, lote 2, y a su compañía aseguradora

El 11 de mayo de 2023, un representante de la UTE RM2 presenta escrito de alegaciones, argumentando la caducidad del procedimiento y la ausencia de prueba suficiente que acredite el nexo causal entre los hechos alegados y la producción del daño.

Consta que el reclamante compareció a tomar vista del expediente el 12 de mayo de 2023 y que, el 1 de junio de 2023, aportó al procedimiento un informe de valoración del daño corporal

que estima en 35.718,07 euros el importe de los perjuicios sufridos por el interesado.

La compañía aseguradora formuló alegaciones indicando que, en la fecha de los hechos reclamados, la UTE contratista no tenía suscrita póliza de seguros con dicha compañía.

Finalmente, el día 6 de febrero de 2024, se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos por el reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales ni concurrir la antijuridicidad del daño.

TERCERO.- El día 27 de febrero de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 121/24, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, 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 14 de marzo de 2024.

El escrito solicitando el informe 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 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (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 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.

El reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que atribuye a un defectuoso funcionamiento de la tapa de un contenedor de recogida de residuos.

La legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid deriva de la titularidad de las competencias de Medio Ambiente Urbano y en materia de recogida de residuos, ex artículo 25.2. b) y artículo 26.1. a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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 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, el accidente tuvo lugar el día 11 de agosto de 2021, por lo que la reclamación, presentada el día 11 de agosto de 2022, ha sido formulada en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de determinación de las 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 el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC al Departamento de Recogida de Residuos del Ayuntamiento de Madrid. Posteriormente, se ha conferido audiencia tanto al propio reclamante como al resto de los interesados en el procedimiento, que han formulado alegaciones en el sentido ya expuesto. Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución en sentido desestimatorio 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.

Se observa, no obstante, el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, muy por encima del plazo de seis meses establecido para resolver y notificar la resolución. No obstante, el transcurso del plazo 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 informar 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 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), 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 este caso, la existencia de un daño se tiene por acreditada pues de los informes médicos aportados se deduce claramente que el reclamante sufrió una fractura pertrocantérea de cadera derecha, que precisó una intervención quirúrgica.

En cuanto a la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público, ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, conforme al 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. Así pues, corresponde al 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 que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva del defectuoso estado de conservación del contenedor de recogida de residuos al que imputa el percance. 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 posibles causas de exoneración, como pudieran 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.

El reclamante alega, de modo sucinto, que el accidente fue consecuencia del mal estado de la tapa de un contenedor de recogida de residuos, que no se abrió adecuadamente, lo que le obligó a sujetar dicha tapa con una mano mientras pisaba el pedal, provocando la caída. Aporta como prueba de su afirmación el informe de atención del SAMUR y diversa documentación médica.

Del conjunto de la prueba practicada en el procedimiento, cabe concluir que el reclamante no ha conseguido acreditar la relación de causalidad. Así, esta Comisión Jurídica Asesora ha manifestado reiteradamente que los informes médicos no acreditan que el

accidente se produjera en el lugar invocado por el reclamante, ni que fuera propiciada por los factores que aduce, lo único que dichos informes prueban es que el interesado padeció unos daños físicos, pero no su origen. En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021), 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*”.

Lo mismo cabe decir de la actuación del SAMUR, pues sobre los informes de los servicios de emergencias, es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora que, al igual que los anteriores, no sirven para acreditar la mecánica de la caída porque sus firmantes no fueron testigos directos de la misma y que solo sirven para probar la fecha y el lugar en la que tuvo lugar la asistencia sanitaria de emergencia y los daños que sufría el reclamante.

En cuanto a la prueba testifical, como hemos señalado reiteradamente, en el caso de las caídas es un medio probatorio esencial, puesto que es generalmente el único que permite, en su caso, establecer claramente la mecánica y circunstancias de la caída. En este sentido, el Dictamen 102/21, de 23 de febrero o en el 449/20, de 13 de octubre, que reproducen lo indicado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017) al señalar en un caso en el que no había testigos “*(...) 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 este caso, no consta la existencia de testigos ni el reclamante ha instado del órgano instructor la práctica de la prueba testifical oportuna. En consecuencia, se plantean dudas en

torno a la mecánica de la caída y si esta sobrevino por el motivo alegado en el escrito de reclamación.

Así pues, la prueba practicada resulta poco concluyente, lo que impide tener por acreditado el lugar, 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 del 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 al reclamante, según la citada sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

Además, los informes del Departamento de Recogida de Residuos y de la empresa contratista señalan no haber recibido ningún aviso en fechas anteriores o posteriores del incidente sobre el inadecuado funcionamiento de los sistemas de apertura de los contenedores y que los servicios de inspección tampoco tuvieron constancia de este hecho, por lo que tampoco ha resultado acreditado que el contenedor presentara el desperfecto que aduce el reclamante, y, en consecuencia, el accidente podría haber ocurrido por una falta de cuidado del reclamante al abrir la tapa y por tanto por circunstancias ajenas al funcionamiento de los servicios públicos.

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 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 14 de marzo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 130/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid