

Dictamen nº: **527/16**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **24.11.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de noviembre de 2016, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Don J.A.F. en representación de MAPFRE FAMILIAR COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS S.A, M.BLANCO & C2 DIGITAL S.L y Don J.M.B.G. sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios sufridos como consecuencia de un accidente de motocicleta.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 20 de octubre de 2016 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 567/16, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 del enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 24 de noviembre de 2016.

SEGUNDO.- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito formulado por la persona citada en el encabezamiento de este dictamen, en representación de una compañía de seguros, una sociedad mercantil y de J.B.G, presentado en el Registro del Ayuntamiento de Madrid el día 29 de enero 2015 (folios 1 a 99 del expediente), en el que refiere los hechos que motivan la pretensión indemnizatoria, de los que junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1.- El escrito de reclamación detalla que J.B.G sufrió un accidente el día 20 de marzo de 2014, sobre las 16:25 horas, cuando circulaba con una motocicleta a la altura del número 244 del Paseo de la Castellana. Según el escrito, el accidente sobrevino por la existencia de un socavón en la calzada. La reclamación detalla que el accidentado fue atendido por el SAMUR y que la policía municipal emitió un atestado del accidente.

En el escrito se reclama la cantidad de 21.505,35 euros de los que 14.452,49 euros corresponderían a daños en la motocicleta (5.000 euros de la franquicia del seguro y 9.452,49 euros, lo abonado por la compañía aseguradora), 4.859,14 euros a los daños físicos del accidentado y 2.193,72 euros, a otros daños materiales (casco y chaqueta del motorista).

El escrito de reclamación se acompaña con diversas fotografías relativas al desperfecto que ocasionó el accidente; el informe de accidente de tráfico de la policía municipal; el informe de asistencia del SAMUR; el informe del Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico sobre la titularidad del vehículo accidentado; póliza de seguro suscrita con MAPFRE FAMILIAR por el titular del vehículo; copia del poder general para pleitos otorgado por la sociedad mercantil propietaria del vehículo a favor de MAPFRE FAMILIAR; presupuestos y facturas de reparación de la motocicleta; diversas fotografías relativas a los daños materiales del accidente; dictamen médico pericial sobre las lesiones del accidentado y su valoración; diversa documentación médica relativa a J.B.G y copia del documento de finiquito firmado por el propietario del vehículo accidentado.

2. El informe de la Policía Municipal da cuenta de que los agentes no presenciaron el siniestro, siendo requeridos por la emisora por accidente (caída de motocicleta) con persona herida. El informe recoge que el motorista informó a los agentes que el accidente sobrevino al caer al suelo debido a un socavón en la calzada. Se informó al accidentado sobre la forma de proceder por los daños sufridos y se comunicó a la emisora de la Unidad para que gestionara la reparación de la vía. Se da cuenta de los daños en la motocicleta (todo el lateral derecho: carenado, maneta, tubo de escape...).

3. Según la documentación aportada, el perjudicado, de 44 años de edad, fue atendido por el SAMUR, el día 20 de marzo de 2014 a la altura del nº244 del Paseo de la Castellana, por “*caída en motocicleta (por un bache) a 30-40 km/h*”. Tras la exploración no se apreciaron signos evidentes de fractura aunque presentaba dolor en la articulación del hombro “*no importante*”.

El accidentado fue visto en el Hospital Universitario Infanta Sofia el día 20 de marzo de 2014. En la exploración se apreciaron escoriaciones

en el trocánter derecho, cadera y rodilla derechas. En el estudio radiológico no se detectaron lesiones óseas agudas en ninguno de los niveles estudiados, apreciándose “*osteofito acromial en la acromioclavicular*”. Se emitió el juicio clínico de policontusiones y artritis postraumática. Se pautó reposo relativo y reposo deportivo durante 15 días. El 9 de abril de 2014 el médico de Atención Primaria solicitó la realización de ecografía de hombros por presentar dolor en esa zona. El accidentado fue visto por el Servicio de Traumatología del Hospital Universitario Infanta Sofía el 18 de mayo de 2014 que valoró la ecografía realizada y emitió el juicio clínico de “*artritis postraumática de la acromioclavicular izquierda*”. Se pautó rehabilitación que se realizó desde el 9 de junio de 2014 hasta el 4 de julio de 2014. El accidentado permaneció de baja laboral desde el 21 de mayo de 2014 hasta el 30 de junio de 2014 y desde el 15 de julio de 2014 hasta el 25 de julio de 2014.

4. La motocicleta accidentada es propiedad de la empresa M.BLANCO & C2 DIGITAL S.L, de la que el perjudicado es Administrador único. En la póliza de seguro de la motocicleta con MAPFRE FAMILIAR figura el accidentado como conductor habitual del vehículo.

5. Según la documentación aportada, MAPFRE FAMILIAR abonó una factura de reparación del vehículo accidentado por importe de 9.452,49 euros. En el documento se indica que el propietario de la motocicleta reconoce cumplida la obligación de MAPFRE FAMILIAR y que renuncia a cuantos derechos y acciones pudieran corresponderle derivados del siniestro ocurrido el 20 de marzo de 2014.

TERCERO.- Presentada la reclamación anterior se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

(en adelante, LRJ-PAC) y el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, RPRP).

Consta en el expediente que se notificó al firmante del escrito de reclamación el inicio del procedimiento y se le requirió para que subsanara la reclamación aportando diversa documentación, entre ella, una copia de la póliza de seguros del vehículo siniestrado, pues se indicaba que la aportada era de fecha posterior al siniestro, así como un poder notarial acreditativo de la representación que el firmante del escrito de reclamación ostentaba del accidentado. Obra en el expediente (folios 111 a 127) que la compañía aseguradora contestó al requerimiento aportando copia del poder notarial otorgado por el accidentado a favor del firmante del escrito de reclamación. También aportó una declaración firmada por el accidentado de que no había sido indemnizado por los daños por los que reclama. Aportaba también una póliza de seguro vigente desde el 25 de abril de 2014.

De conformidad con lo prevenido en el art. 10.1 RPRP, se ha incorporado al expediente el informe de la Policía Municipal de 7 de julio de 2015, en el que se indica que a requerimiento de la emisora los agentes se personaron en el Paseo de la Castellana 244 “*por caída de motorista por socavón en la calzada*”. Se informa que observaron varios socavones en la calzada, que actuó el SAMUR por heridas en la mano y en el costado, dando de alta al perjudicado en el lugar de los hechos. En cuanto a los daños a la motocicleta el informe da cuenta de los mismos.

Obra en los folios 137 a 141 que el 28 de septiembre de 2015 se realizó un nuevo requerimiento para que se aportara una póliza en vigor a la fecha del accidente así como los medios de prueba de que pretendieran valerse los interesados. En contestación a dicho

requerimiento se aportó la póliza de seguro del vehículo accidentado para el periodo de 25 de abril de 2013 al 25 de abril de 2014.

Figura en el expediente el informe de 13 de abril de 2016 del Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid en el que se indica que no se tenía conocimiento del desperfecto con anterioridad, que la conservación del pavimento que motiva la reclamación está dentro del contrato de gestión integral de infraestructuras viarias de la ciudad de Madrid (Lote 1) pero que dado que la incidencia tuvo lugar durante el primer año del contrato no procedía achacar a la empresa contratista la responsabilidad según las cláusulas contractuales.

Una vez instruido el procedimiento y, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.1 RPRP, se procedió a dar trámite de audiencia a los reclamantes y a la empresa adjudicataria del contrato de gestión integral de las infraestructuras viarias. No consta la formulación de alegaciones en el trámite conferido al efecto.

El 14 de septiembre de 2016 se formula propuesta de resolución, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no se ha acreditado el requisito del nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público y tampoco concurrir la antijuridicidad del daño dada la entidad del desperfecto.

Obra en los folios 156 a 305 del expediente que se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial que se sigue en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34, de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: a. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”*.

En el presente caso, los interesados cuantifican el importe de la indemnización solicitada en una cantidad superior a 15.000 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y al RPRP, al haberse iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esta ley.

En cuanto a la legitimación activa, hemos indicado que la reclamación se formula por la compañía aseguradora del vehículo accidentado, por la sociedad mercantil propietaria de la motocicleta siniestrada y por el motorista conductor del vehículo. En nombre de todos ellos actúa un abogado, habiendo quedado acreditada en el

expediente la representación que el firmante del escrito de reclamación ostenta.

Por lo que se refiere a la compañía aseguradora debemos indicar que el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, establece que *“El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización”*.

En este caso, la reclamación tiene por objeto la petición de resarcimiento que formula MAPFRE FAMILIAR y cuyo fundamento traería causa de la subrogación de ésta en la posición jurídica de su asegurada, auténtica perjudicada, por haberle satisfecho la indemnización con anterioridad, lo cual se convierte en un requisito esencial para que pueda operar válidamente la subrogación. Así lo dispone el citado artículo 43 de Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro al especificar *“...una vez pagada la indemnización...”*. En el presente caso, se aporta un documento acreditativo del pago realizado por la compañía de seguros, por el que el propietario de la motocicleta reconoce cumplida la obligación de pago de la aseguradora por la reparación de los daños del vehículo siniestrado, por lo que debe concluirse que MAPFRE FAMILIAR tiene legitimación activa para plantear la reclamación de responsabilidad patrimonial, por los gastos de reparación de la motocicleta.

En cuanto a la sociedad mercantil propietaria de la motocicleta está legitimada activamente para reclamar por los perjuicios sufridos, que no han sido sufragados por la compañía aseguradora y que se concretan en la cantidad que ha tenido que abonar por la reparación del vehículo accidentado en concepto de franquicia del seguro.

Por último está legitimado activamente el conductor de la motocicleta por los daños personales y materiales reclamados que dice sufridos con ocasión del accidente.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de conservación y pavimentación de las vías públicas *ex* artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), modificado por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJ-PAC). En este caso el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 20 de marzo de 2014, por lo que la reclamación formulada el día 29 de enero de 2015 se habría presentado en plazo legal.

Se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJ-PAC y en el RPRP. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar informe de la Policía Municipal así como del Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid. Asimismo se ha conferido el oportuno trámite de audiencia a los interesados. Por último se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como establece el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del RPRP, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

TERCERA.- Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución 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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada Ley 39/2015, si bien, como ya apuntamos anteriormente, en este caso habrá de estarse a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y en el RPRP, dada la fecha de iniciación del procedimiento.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos 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.

CUARTA.- Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

En el presente caso, ha quedado acreditada, la realidad de los daños materiales de la motocicleta justificados por los datos reflejados en el informe sobre el accidente de tráfico de la policía municipal así como en el presupuesto y la factura de reparación que se han incorporado al procedimiento. Por lo que se refiere a los daños físicos sufridos por el conductor de la motocicleta resultan igualmente acreditados por la documentación médica aportada. Ahora bien por lo que atañe a los daños materiales en el casco y en la chaqueta que el perjudicado dice que resultaron dañados en el siniestro, cabe considerar acreditado el daño en el casco, al figurar en el informe de la policía municipal, no así el daño en la chaqueta del motorista, respecto al que la fotografía aportada por el reclamante no sirve para acreditar que la llevara en el momento del accidente.

Determinada la existencia de daño efectivo procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde a la parte actora 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 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 derivan del mal estado de la vía pública. Una vez acreditado dicho 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 o la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos, o la existencia de fuerza mayor.

En este caso se alega que el accidente sobrevino como consecuencia del mal estado de la vía por donde circulaba debido a un desperfecto en la calzada. Para acreditar la relación de causalidad, se ha aportado diversa documentación médica así como el parte de intervención del SAMUR y de la policía municipal así como diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos. Durante la instrucción del procedimiento se ha incorporado el informe de los servicios técnicos municipales así como el informe de la Policía Municipal.

Del conjunto de la prueba practicada puede concluirse que no se ha acreditado la relación de causalidad. En efecto, la documentación médica solo acredita que el motorista sufrió unas lesiones, pero no sirven para acreditar las circunstancias en que se produjo el accidente. Tampoco sirve a tales efectos el informe de intervención del SAMUR, pues este únicamente acredita que el perjudicado fue atendido en el lugar de los hechos, pero no la mecánica del accidente, ya que el personal sanitario de ese servicio no presencié los hechos. Lo mismo cabe decir de los agentes de la Policía Municipal, pues estos tampoco presenciaron el accidente, aunque sí pudieron observar la presencia del defecto alegado, pero su testimonio no acredita la influencia de dicho

elemento en el accidente, como tampoco lo prueban las fotografías aportadas.

Por tanto del conjunto de la prueba aportada y de la practicada en el curso del procedimiento, cabe concluir que no resulta posible conocer con seguridad, como se produjo el accidente. De lo dicho se alcanza la conclusión de no haberse acreditado la existencia de nexo causal entre la obligación de mantener la vía en condiciones de seguridad para su uso normal y ordinario y el daño alegado.

En cualquier caso, aunque se admitiera a efectos dialécticos que el accidente sobrevino en la manera relatada en el escrito de reclamación, no puede tenerse por acreditado 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, en el presente caso, el derivado de la conservación de las calzadas; sólo entonces podrá considerarse que el daño es antijurídico y el particular no tendría el deber de soportarlo, conforme establece el artículo 141.1 LRJ-PAC.

En dicho sentido, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, haciéndonos eco de la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración de los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los viandantes, de acuerdo con la conciencia social. Así, *“para que el daño concreto producido por el funcionamiento*

del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social” (STS 5 de julio de 2006).

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.

En el presente caso, a la vista de las fotografías incorporadas al procedimiento, no aparece ningún desperfecto que pudiera considerarse relevante a los efectos que nos ocupan. Los defectos en la calzada constituyen irregularidades no destacables que, a una velocidad y atención adecuadas, no pueden considerarse un peligro para la circulación de vehículos.

En mérito a todo lo anterior, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Madrid al no haberse acreditado relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales y, en cualquier caso, no concurrir el requisito de antijuridicidad del daño.

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 24 de noviembre de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 527/16

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid