

Dictamen nº: **543/19**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **12.12.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 12 de diciembre de 2019, emitido ante 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 asunto promovido por D. .... (en adelante, “el reclamante”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Madrid (el Ayuntamiento) por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del retraso en la tramitación de la tarjeta de vehículo de persona con movilidad reducida.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El expediente remitido trae causa del escrito presentado por la persona citada en el encabezamiento el día 12 de septiembre de 2018, mediante el cual, formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la imposición de una multa, el 13 de septiembre 2017, al vehículo por él estacionado en la C/ Emilia esquina con la C/ Montoya de Madrid, que atribuye a que la tarjeta de movilidad reducida que tiene reconocida, estaba caducada y no se le había entregado la nueva, pese a haberla solicitado en plazo.

Aporta como documentos copia de su DNI, copia de la denuncia, copia de la notificación de denuncia y de incoación del expediente sancionador, dos escritos de 2 de noviembre de 2017 y 3 de enero de 2018, con membrete del Ayuntamiento “*Gestión de multas de circulación*” y copia de la solicitud de renovación de la tarjeta especial de aparcamiento para personas con movilidad reducida, presentada el 19 de enero de 2017. No aporta la “*fotocopia de tarjeta renovada*” aunque dice adjuntarla.

Posteriormente, y a requerimiento del Ayuntamiento, presenta el 24 de octubre de 2018, folio 30, escrito en el que manifiesta como pruebas de que intenta valerse, las ya indicadas, adjuntando además, una declaración de la directora del Centro de Salud de Legazpi en el que trabaja como médico de familia, en que se dice que el reclamante tiene que trasladarse, en ocasiones, a ver a sus pacientes en atención domiciliaria.

Cuantifica el importe de la indemnización en 22.790 €, a razón de los 90 € por cada día de demora desde que solicitó la tarjeta el 19 de enero de 2017, hasta que le fue entregada la nueva.

**SEGUNDO.**-Presentada la reclamación anterior se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En dicho expediente, consta el informe por actuación de la Policía Local, emitido el 15 de marzo de 2018 por el jefe de la Unidad Integral del Distrito de Tetuán, que fija como lugar del suceso, la C/ Emilia, y el día el 13 de septiembre de 2017. En aquél se refiere la intervención de un agente del citado cuerpo “*con motivo de la discusión entre un ciudadano y un controlador SER, motivada por la denuncia que éste le ha interpuesto, al estacionar en zona azul sin la correspondiente autorización*”. Por parte del agente interviniente “se

*informa a esta persona sobre la forma de actuar en este caso concreto, ya que no puede aportar justificante alguno sobre la solicitud de renovación de la tarjeta de movilidad reducida, que según sus propias manifestaciones posee y que está en proceso de renovación”.*

Asimismo, figura el informe emitido por la jefa del Departamento de Autorizaciones el 12 de noviembre de 2018, en el que se refiere respecto de esa tarjeta de estacionamiento de personas con movilidad reducida (en lo sucesivo, la tarjeta), que la misma finalizaba su vigencia el 19 de febrero de 2017 y que la solicitud de renovación fue realizada por el interesado en tiempo y forma el 19 de enero de 2017. Por ello, la tarjeta extendía su vigencia automáticamente hasta la entrega de la nueva, que tuvo lugar el 11 de octubre de 2017.

Consta el informe del controlador que impuso la sanción, en el que se ratifica en el contenido de la denuncia con los datos reseñados en la misma, indicando que el vehículo permaneció estacionado “*sin contar con la correspondiente autorización de estacionamiento en lugar habilitado para el estacionamiento con limitación horaria en el lugar y fecha indicados en el citado boletín*”.

Por último, en los folios 72 y ss obra el informe de la Subdirección General de Gestión de multas de circulación en el que se refiere, respecto de ese expediente, que efectuada la denuncia se remitió a la titular del vehículo (otra persona distinta del reclamante) y que consta notificada; que el escrito presentado por el reclamante el 2 de noviembre de 2017, fue desestimado porque adjuntaba dos copias de una instancia solicitando la exención del impuesto de vehículos de tracción mecánica y no, como decía, de la solicitud de renovación de la tan citada tarjeta. Además, refiere que si hubiera habido una tarjeta caducada exhibida en el salpicadero del vehículo, el agente del SER hubiera denunciado por disponer de “*un distintivo*

*no válido*” y no como hizo, por *“estacionar sin la correspondiente autorización”*, lo cual es diferente.

Se dio cumplimiento al trámite de audiencia y con fecha 5 de febrero de 2019, el reclamante presenta escrito de alegaciones en el que abunda en lo ya manifestado inicialmente.

Finalmente, se formula propuesta de resolución de la subdirectora general de Organización y Régimen Jurídico de 24 de mayo de 2019, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no se ha causado ningún daño al particular que no tuviera obligación de soportar y por el que tenga que ser indemnizado.

**CUARTO.-** La alcaldía de Madrid, a través del consejero de Vivienda y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 26 de septiembre de 2019.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada con el nº 458/19, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en la sesión referida en el encabezamiento.

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 este caso, la indemnización solicitada es superior a 15.000 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen.

**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 la LPAC, al haberse iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

El reclamante formula su pretensión indemnizatoria solicitando ser resarcido por los daños sufridos por el supuesto retraso en la tramitación de la tarjeta de vehículo de persona con movilidad reducida, y que valora en un total de 22.790 €. Concorre en él la condición de interesado para interponer la reclamación, de conformidad con el artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de esa materia del artículo 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, *“tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad”*, e imputarse a dicho Ayuntamiento, el daño causado por el retraso en la renovación de la tarjeta de aparcamiento.

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, que fue el 13 de septiembre de 2017 en que se impuso la denuncia al vehículo. En este caso, la reclamación presentada el 12 de septiembre de 2018, se considera interpuesta dentro del plazo legal.

El órgano petionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los trámites previstos en la normativa aplicable. Así, se han recabado informes de los departamentos afectados, del controlador que formuló la denuncia y de la Policía Municipal.

Asimismo, se ha conferido trámite de audiencia al reclamante y efectuada propuesta de resolución.

En suma, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

**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 LRJSP completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC. En el ámbito local, el artículo 54 de la Ley 7 /1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece la responsabilidad de las Entidades Locales por los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o

agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa.

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 y 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 es la existencia real y efectiva del daño aducido. El reclamante no justifica los 90 euros al día por cada día de demora (22.790 € en total) que solicita, porque el retraso en la tramitación de la renovación de la tarjeta no le ha ocasionado ningún daño que haya sido justificado. En cuanto a los 90 euros de multa que constan abonados, ello no constituye un daño antijurídico sino que como veremos ahora, tenía el deber de soportarlo, al haber cometido una infracción.

En este sentido recuerda la Sentencia de 8 de marzo de 2019 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 747/2018), 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 el presente caso, el reclamante formula su pretensión basándose en un hecho distinto, que no es el sancionado. Así, aquél no fue sancionado porque la tarjeta estuviera caducada, sino porque *“en el momento de la denuncia no había ningún tipo de documento en el vehículo, ni caducado, ni vigente”*. Así, la denuncia (folios 7 y 8), figura levantada al vehículo -que está a nombre de otra persona distinta del reclamante- y es por *“estacionar sin la correspondiente autorización en lugar habilitado para el estacionamiento con limitación*



*horaria*”, es decir, porque no tenía colocada en el salpicadero del coche la tarjeta de estacionamiento de persona con movilidad reducida, independientemente de su vigencia. En cuanto al pago de la sanción, como se lee en la parte inferior, la denuncia fue abonada con posterioridad en dos fechas: 45 €, el 13 de noviembre de 2017 y otros 45 €, el 12 de enero de 2018, figurando ya en ésta el nombre del reclamante como conductor. Es decir, por parte de la titular del vehículo se presentó justificación de que ella no era la conductora que cometió el hecho sancionable, y se identificó debidamente a quien lo era (el reclamante).

Es decir, frente a la mera manifestación del reclamante de que sí tenía colocada la tarjeta, es lo cierto que el controlador le denunció estar estacionado careciendo de título habilitante. A mayor abundamiento, el agente de la autoridad (Policía Municipal actuante) informa que acudió al lugar de los hechos y que el reclamante: *“no puede aportar justificante alguno sobre la solicitud de renovación de la tarjeta de movilidad reducida, que según sus propias manifestaciones posee y que está en proceso de renovación una vez presentada en el Ayuntamiento de Madrid”* (folio 12). Es decir, en ese momento no la tenía colocada en el vehículo ni el reclamante la llevaba consigo, simplemente manifestó que la poseía y que había solicitado su renovación, sin poder acreditarlo.

La tarjeta correspondiente puede verse en el folio 54, se expide a nombre del reclamante y la fecha de validez es hasta el 12 de febrero de 2017. La entrega de la nueva tarjeta se realizó el 11 de octubre de 2017 (folio 52).

En el informe emitido por el Departamento de Autorizaciones de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Contratación, del Ayuntamiento, se señala que la tarjeta puede seguirse usando hasta que se le entregue la nueva, siempre que la solicitud su renovación se

haya efectuado en plazo, como es el caso. Por eso, *“se considera que no existe responsabilidad administrativa al no generar ningún perjuicio al reclamante, ya que la tarjeta cuya renovación se solicitó, mantenía su validez, y, por tanto, el ejercicio de los derechos que de la titularidad de la misma se derivan”*.

Por tanto, el hecho probado por el controlador del SER que efectuó la denuncia y que consta adverado por el agente de la Policía Municipal, es que ese día y hora, en ese vehículo, no se mostraba ninguna autorización (ni vigente ni caducada) que permitiera el estacionamiento. En consecuencia, fue sancionado correctamente y no hay un daño antijurídico.

Frente a ello, la mera alegación del reclamante no es suficiente porque no aporta medio probatorio que lo desvirtúe, de conformidad con lo previsto en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil sobre las normas de la carga de la prueba y la jurisprudencia que respecto de dicho precepto ha venido determinando el Tribunal Supremo: cada parte ha de probar los hechos que integran el supuesto de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor.

Por tanto, el reclamante no ha sufrido un daño antijurídico que no tuviera el deber legal de soportar y procede desestimar la solicitud de responsabilidad patrimonial.

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

### **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no producirse al reclamante un daño 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 12 de diciembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 543/19

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid