

Dictamen nº: **11/21**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **19.01.21**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de enero de 2021, emitido ante la consulta formulada por la 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 D. .... sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de un accidente ocurrido en la calle Velázquez 87, de Madrid, cuando circulaba con su motocicleta.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 13 de junio de 2018, el interesado antes citado, representado por abogado, presentó escrito en el registro de Oficina de Atención al Ciudadano Tetuán del Ayuntamiento de Madrid solicitando el inicio de un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del accidente sufrido el día 6 de junio de 2017 en la calle Velázquez, a la altura del nº 87, cuando circulaba con su motocicleta (folios 2 a 8 del expediente administrativo).

Según refiere en su escrito el accidente fue consecuencia del mal estado del pavimento de la calzada, al existir un bache no señalizado,

que provocó que perdiera el control de la motocicleta, no pudiendo evitar caer violentamente. Explica que después del siniestro fue atendido por la Policía Municipal que instruyó atestado y que dio aviso del mal estado en el que se encontraba la vía, habiéndose sido reparada posteriormente.

El reclamante expone que tuvo que ser asistida por una unidad de Soporte Vital Básico del SAMUR y trasladado al Hospital Universitario de La Princesa donde fue diagnosticado de fractura compleja de húmero proximal, inmovilizando con cabestrillo antirrotatorio con malla. Manifiesta que después acudió al centro Fraternidad Muprespa donde fue valorado, se solicitó un TAC de hombro derecho pautándose hielo local, tratamiento farmacológico y programando cirugía. La intervención se realizó el día 12 de junio de 2017 en el Hospital Asepeyo de Coslada y fue dado de alta el día 16 de junio, precisando posteriormente tratamiento rehabilitador. En la revisión del día 11 de enero de 2018 presentaba limitación de elevación en 20°, limitación de rotación externa en 20°, imitación de rotación interna L5 respecto a miembro colateral y cicatriz hipertrófica. Dice que estuvo de baja por incapacidad temporal desde el día 6 de junio hasta el día 26 de septiembre de 2017.

El interesado cuantifica el importe de su reclamación en 36.746,86 € resultado de la suma de 35.115,50 € por daños físicos, calculado de conformidad con el baremo contenido en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre: 376,90 € (5 días de perjuicio personal grave); 5.644,08 € (108 días de perjuicio personal moderado); 5.125,50 € (170 días de perjuicio personal básico); 10.367,48 € por 11 puntos de secuelas; 5.151,54 €, por 6 puntos de secuela de perjuicio estético; 950 € por intervención quirúrgica y 7.500 € por perjuicio moral por pérdida de calidad de vida de grado leve.

Alega también que como consecuencia del accidente sufrió daños materiales en la motocicleta cuyos gastos de reparación ascendieron en 1.262,51 €, unas zapatillas (123,95 €) y un reloj (244,90 €).

Acompaña con su escrito documento privado por el que otorga su representación al abogado, informe de accidentes de tráfico de la Policía Municipal con croquis del siniestro, con diversas fotografías de una calzada, informe del SAMUR, informe del Servicio de Urgencias del Hospital Universitario La Princesa, informes médicos, informe médico pericial, presupuesto de reparación de la motocicleta, tarjeta de inspección técnica del vehículo, fotografías de las zapatillas y del reloj que llevaba el día del accidente y precios de venta de los citados artículos (folios 9 a 56).

**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).

Con fecha 16 de agosto de 2017 se requirió al interesado para que presentara determinada documentación consistente en el justificante de la representación con la actúa su representante; fotocopia del permiso de circulación del vehículo perjudicado, para determinar y justificar su propiedad; fotocopia de la póliza de seguros del vehículo siniestrado y fotocopia del recibo de pago de la prima de la anualidad correspondiente; indicación de la hora en que sucedieron los hechos; croquis del lugar de retirada del vehículo, en caso de retirada por la grúa; informe de alta médica; declaración suscrita por el afectado en la que exprese que no ha sido indemnizado por compañía o mutualidad de seguros; cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse; indicación de si por estos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas; copia de las diligencias o atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico u otra fuerza pública y, finalmente,

indicación del Juzgado que tramitó las diligencias así como la fecha de notificación de la sentencia o auto, en su caso.

El día 8 de noviembre de 2018 el representante del reclamante presenta escrito dando cumplimiento al anterior requerimiento, concreta la hora del siniestro en las 9:25 horas, manifiesta que el vehículo se retiró por la grúa de su aseguradora y que no se siguen diligencias judiciales ni existe procedimiento judicial abierto por estos mismos hechos (folios 68 a 112).

Con fecha 4 de diciembre de 2018 emite informe el jefe de la Unidad Integral de Distrito de Salamanca la Policía Municipal que transcribe el parte del accidente n° 5406/2017 que dice: *“El agente actuante no presencia la caída de la motocicleta. Según manifestaciones del conductor que circulaba por la c/Velázquez, dirección a la c/María de Molina, cuando por circunstancias del tráfico, y al accionar el freno, perdió la verticalidad al parecer por el estado del pavimento. La testigo presencia la caída, pero no precisa la causa. Los agentes observan, por el recorrido de la caída, que el pavimento presenta un pequeño bache que coincide con la pintura en calzada del carril con la flecha de dirección obligatoria, que se encuentra algo desprendida. Se realiza informe. Daños en la motocicleta: lado derecho y faro delantero derecho. El conductor es trasladado por la SAMUR 8520 al Hospital de La Princesa por dolor en el hombro derecho”*.

Con fecha 10 de diciembre, el representante del reclamante presenta escrito de este último en el que declara no haber sido indemnizado por estos mismos hechos.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 81 LPAC, se ha incorporado al expediente el informe remitido por el Departamento de Vías Públicas, Unidad de Conservación I que declara que la conservación del pavimento que motiva la reclamación está incluida dentro del contrato denominado *“Gestión Integral de Infraestructuras*

*Viarias de la Ciudad de Madrid, Lote 1*”. El informe indica que, tras consultar las aplicaciones informáticas municipales, la empresa adjudicataria detectó la incidencia y fecha de recepción del 7 de junio de 2017 que coincide con el desperfecto que motiva la reclamación y que, al ser un desperfecto tipo A1, es obligación del adjudicatario actuar de oficio, sin necesidad de requerimiento por parte de la Administración y la reparación se realizó el día 11 de octubre de 2017. *“No existen señales verticales de limitación de velocidad pero, al tratarse de una vía local colectora (o local de acceso), la velocidad de un vehículo debe ser menor o igual que la velocidad de referencia de la vía, esto es, menor o igual a 50 km/h (o 30 km/h). Este departamento no puede determinar la velocidad a la que circulaba el vehículo”*. El informe considera no imputable el daño a la administración y que el desperfecto era visible y evitable.

La empresa adjudicataria del contrato emite informe en el que señala que el desperfecto objeto de la reclamación se corresponde con un bache en la calzada, que se encontraba en la calle Velázquez, a la altura del número 87, en el Distrito de Salamanca; que la incidencia se detectó el día 7 de junio de 2017, terminándose la reparación el día 11 de octubre de 2017.

La compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid valora los daños sufridos por el reclamante en 26.900,59 €, por 112 días: 5 días de perjuicio grave y 107 moderados, sin poderse determinar los días de perjuicio personal básico al no constar un informe en el que aparezca el seguimiento médico y el número de sesiones de rehabilitación. La valoración tiene en cuenta que la intervención era del grupo quirúrgico IV, 4 puntos de perjuicio estético y 11 puntos de secuelas.

El día 28 de agosto de 2019 el representante del reclamante solicita el impulso del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Notificado el trámite de audiencia, con fecha 1 de octubre de 2019 la empresa adjudicataria del contrato de “*Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid*”, alega la prescripción del derecho a reclamar del interesado, la caducidad del procedimiento, falta de prueba del nexo causal y que ha cumplido el contrato de forma diligente.

El representante del reclamante presenta sus alegaciones el día 2 de junio de 2020 en las que considera acreditada la existencia de un bache en la calzada por la falta de mantenimiento de la vía, discrepa sobre la valoración de las lesiones y demás perjuicios de la aseguradora municipal y concluye que concurre la antijuridicidad del daño.

Con fecha 6 de octubre de 2020 se dicta propuesta de resolución por la que se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por “*no puede entenderse suficientemente acreditada la existencia de una relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales afectados, por lo que faltando los requisitos exigidos por la normativa de aplicación y por la jurisprudencia, no procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid*”.

**TERCERO.** El día 30 de noviembre de 2020 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 584/20, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit 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 19 de enero de 2021.

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 quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del 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 libro 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 alega producido por una defectuosa conservación de la vía pública.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril,

Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente 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 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 el accidente tuvo lugar el día 6 de junio de 2017 y tuvo que ser intervenido el día 13 de junio siguiente, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, la reclamación presentada el día 13 de junio de 2018 está formulada en plazo.

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 artículo 81 LPAC, esto es, al Departamento de Vías Públicas, Unidad de Conservación I, del Ayuntamiento de Madrid.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe se ha dado audiencia al reclamante y a la empresa adjudicataria del contrato “Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid” en la zona, habiendo presentado ambos interesados alegaciones en el trámite de audiencia. Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

**TERCERA.** La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el art. 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos

por la ley, previsión desarrollada por la LRJSP en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. Regulación que, en términos generales, coincide con la que se contenía en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC.

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”*.

La existencia de un daño puede tenerse por acreditada toda vez que en los informes médicos se consigna que el reclamante sufrió fractura compleja de húmero proximal derecho que precisó intervención quirúrgica y posterior tratamiento rehabilitador.

Resulta también probado en el expediente que la motocicleta, propiedad del reclamante, sufrió daños en el lado derecho y faro delantero derecho, como se deja constancia en el informe de la Policía Municipal así como en el presupuesto de reparación aportado por el reclamante. No quedan acreditados, sin embargo, los daños reclamados por las zapatillas ni el reloj, al no existir en el expediente ninguna prueba que acredite que el reclamante llevaba las zapatillas y el reloj indicados y que estos sufrieron daños.

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.

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). El informe del SAMUR sí sirve para acreditar el lugar donde fue atendido el accidentado y la hora en que tuvo lugar dicha atención, a las 09:55 horas.

Tampoco sirve para acreditar la mecánica de la caída el informe de la Policía Municipal, porque los agentes que atendieron al reclamante a las 09:25 horas, no presenciaron el accidente, como hacen constar en su propio informe. Aunque tomaron declaración a una testigo, tampoco ésta precisó la causa de la caída, limitándose a señalar que presenció el accidente. El informe policial recoge así la declaración del reclamante que dijo que *“cuando circulaba por la calle Velázquez dirección a la calle María de Molina, cuando por circunstancias del tráfico y al accionar el freno perdió la verticalidad al parecer por el estado del pavimento”*.

Si bien es cierto que los agentes hacen constar en su informe que observaron por el recorrido de la caída que el pavimento presentaba *“un pequeño bache que coincidía con la pintura en la calzada del carril con la flecha de dirección obligatoria que se encuentra desprendida”*, e incorporan unas fotografías del desperfecto, se trata de un pequeño desperfecto en el que se ha desprendido una capa de asfalto y que el informe del Departamento de Vías Públicas califica como *“visible y evitable”*.

El informe del departamento municipal competente incide en que la velocidad permitida en la calle Velázquez debe ser menor igual a 50 km/h (o 30 km/h), desconociéndose la velocidad a la que circulaba el reclamante.

De esta forma, no puede considerarse acreditado que las irregularidades existentes en la calzada fueran la causa “*directa e inmediata y exclusiva*” del accidente.

Tampoco acredita la relación de causalidad el hecho de que la policía comunicara la incidencia y solicitara su subsanación, pues dicha circunstancia no prueba que las condiciones de la vía no fueran las adecuadas para transitar por la misma sin peligro con una mínima diligencia, como así se declaró en el Dictamen 70/20 de 20 de febrero.

Lo cierto es que, de la prueba obrante en el expediente, no puede determinarse cuál ha sido el elemento causante del daño al no existir una prueba directa de cómo se produjo el accidente y cuál fue la causa.

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 32.1 LRJSP.

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. El desperfecto en la calzada constituye una irregularidad no destacable que, a una velocidad y atención adecuadas, no puede considerarse un peligro para la circulación de vehículos.

No obstante, aunque a efectos dialécticos se admitiera que el accidente fue causado por las irregularidades del asfalto lo que sí puede afirmarse es que pudo haber elementos extraños que pudieron influir, alterándolo, en el nexo causal.

En nuestro Dictamen 472/18, de 31 de octubre, nos hacíamos eco de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ya desde su Sentencia de 29 de marzo de 1999 (RJ 1999/3241) expresaba que *“la doctrina jurisprudencial consolidada mantiene la exoneración de responsabilidad de la Administración pública cuando fue la conducta del perjudicado o de un tercero la única determinante del daño producido, aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”* [sentencias, entre otras de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995

(RJ 1995/1981, RJ 1995/4220, RJ 1995/7049 y RJ 1995/9501), 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 (RJ 1996/8074 y RJ 1996/8754), 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero y 13 de marzo de 1999].

En este sentido, resulte relevante que el interesado manifestara a la Policía, tal como consta en el informe, que cuando circulaba por la vía de referencia, *“por circunstancias del tráfico y al accionar el freno perdió la verticalidad”*. Dicha afirmación permite considerar que la velocidad o la falta de diligencia del reclamante quizá pudieron influir en el resultado dañoso, produciendo la ruptura del nexo causal.

En efecto, no puede desconocerse que el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo -que era la normativa vigente en el momento de producirse la caída-, impone a los conductores de vehículos todo tipo unos deberes de diligencia, tales como el de utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y no distracción necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismos como a los demás (artículo 9.2); el de estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 11.1), y el de tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren encada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 19.1).

De lo anteriormente expuesto debe concluirse que no puede considerarse acreditada la relación de causalidad entre el accidente y los servicios públicos municipales.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula

la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no resultar acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 19 de enero de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 11/21

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid