

Dictamen n.º: **20/21**  
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 el 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. .... (en adelante, “*el reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída sufrida con su motocicleta por la existencia de gravilla y barro en la calle Gregorio Sánchez Herráez, de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 3 de noviembre de 2017 la persona referida en el encabezamiento, presenta en una oficina de registro de la Subdirección General del Gobierno en Salamanca (folio 32 del expediente) una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Madrid, por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida con su motocicleta a las cero horas del día 9 de julio de 2017, a consecuencia de la falta de limpieza de la gravilla en la calle Barichara con la calle Gregorio Sánchez Herráez. Dicho escrito tuvo entrada en el Ayuntamiento de Madrid el día 13 de noviembre de 2017 (folio 1).

El reclamante refiere que dicha zona se encontraba llena de restos de gravilla y barro -cuya existencia no estaba señalizada o advertida- lo que provocó que la motocicleta resbalara y cayera al suelo. Relata que fue atendido por la Policía Municipal y por el SAMUR, que le trasladó al Hospital Ramón y Cajal, el día 10 de julio de 2017 a las 0:59 horas, donde en Urgencias, le observaron traumatismo en ambas muñecas, cadera, rodilla y tobillo derecho. Refiere además, que ha sufrido diversos daños materiales tanto en la motocicleta como en el casco y otros elementos materiales que portaba ese día.

Indica que es responsable el Ayuntamiento de Madrid por no haber tomado las medidas necesarias, tales como limpiar las calles por la acumulación de gravilla y barro a consecuencia de las riadas que sufrió Madrid en el mes de julio, meteorología que estaba suficientemente anunciada y que además generó numerosos accidentes e incidencias, por lo que se debería haber extremado la precaución y los servicios de mantenimiento de esa Administración por las posibles consecuencias de la climatología en esas fechas.

En cuanto a la indemnización que solicita manifiesta que *“a día de hoy no cuantifica las lesiones, puesto que todavía no se ha curado de las mismas”*, y con respecto a los daños materiales, reclama un total de 3.186,42 €, que desglosa así: por presupuesto de reparación del vehículo 2.228,42 €, por la chaqueta 280 €, por las botas 179,90 €, por los pantalones 69,99 €, por los guantes 24 € y por el casco 404,54 €.

Adjunta a la reclamación, el informe de la Policía Municipal, el informe del SAMUR, el informe de Urgencias del hospital donde fue atendido y otros informes médicos, el parte de baja de incapacidad temporal de 10 de julio de 2017 y partes de confirmación posteriores, parte de alta de incapacidad temporal de fecha 25 de septiembre de 2017, una fotografía suya y un permiso de circulación de la motocicleta Yamaha MT07, matrícula 4426 JDJ (folios 1 a 31 del expediente).

Con fecha 12 de diciembre de 2017 (folios 35 y ss) el reclamante presenta otra vez el mismo escrito, adjuntando además nuevos documentos (folios 67 y ss): presupuesto de Talleres Mototec Racing, S.L. de fecha 4 de septiembre de 2017, siete fotografías mostrando casco, chaqueta, pantalones, guantes, zapatos, diversos artículos de periódicos relativos a las tormentas producidas en esas fechas en Madrid, fotografías mostrando el pavimento de una calzada, publicidad del coste de una chaqueta, de una botas de moto, de unos pantalones, de guantes y de un casco de moto.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes.

Por el jefe del Departamento de Reclamaciones I del Ayuntamiento de Madrid se requiere el 8 de enero de 2018 al reclamante, la aportación de determinada documentación: poder notarial otorgado a favor del representante; permiso de circulación, permiso de conducir, documentación relativa al seguro de la motocicleta; declaración suscrita en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizado por compañía o mutualidad de seguros por estos mismos hechos; cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse y, finalmente, indicación de que por estos mismos hechos no se siguen otras reclamaciones.

Dicho requerimiento fue debidamente atendido el 12 de febrero de 2018, continuándose el procedimiento.

Con fecha 28 de marzo de 2018, por el Departamento de Reclamaciones I, se solicitó la emisión de los informes de los servicios afectados.

Por la Dirección General de Servicios de Limpieza y Residuos se remite al instructor del expediente, escrito de 27 de abril de 2018 (folios 142 y ss) al que adjunta el informe de la empresa concesionaria encargada de la limpieza viaria UTE SERVICIOS MADRID 4, adjudicataria del contrato de gestión integral de Limpieza y Conservación de los Espacios Públicos y Zonas Verdes, así como, el informe de la empresa de URBASER SELUR.

El informe de la concesionaria refiere que el lugar del accidente está incluido en dicho contrato y que *“en el lugar del siniestro, existe carril bici incluido dentro de la zona verde Anillo Verde Ciclista de Santa Virgilia-San Lorenzo Zona Forestal No consolidada donde, en uno de sus tramos, el más próximo a la acera, existe un paso generado por peatones que atraviesa la pradera existente convirtiéndola en una zona terriza en pendiente.*

*Es muy probable que este terrizo haya sido la causa del siniestro, al estar desprovisto de vegetación y presentar cierta pendiente, produciéndose desplazamiento de tierras hacia la calzada que se atribuye al inmenso diluvio acaecido en Madrid, el 6 de julio de 2017, que junto con la orografía del terreno en ese punto potenció el movimiento de arenas.*

*Ante las intensas lluvias y fuertes vientos que se produjeron, los servicios prestados en las semanas siguientes fueron encaminados a paliar la actividad caótica consecuencia de la caída de árboles, algunos de ellos tronchados, numerosas ramas, acondicionar la limpieza de zonas más transitadas .... atendiendo siempre a las peticiones más urgentes que el Servicio exigía. La UTE desempeñó los siguientes servicios de limpieza en la zona: barrido manual en turno de mañana los días 3, 5 y 7; baldeo mecánico en turno de noche el día 5 y en turno de mañana el día 7; baldeo mixto en turno de noche el día 10; peinado en turno de mañana todos los días”.*

El informe de la empresa URBASER SELUR (folio 144), indica que *“No se realizó ninguna intervención el día 9/7/2017, en la Calle Barichara. El Servicio Especial de limpieza Urgente, únicamente puede ser activado por los servicios de Policía Municipal, Policía Nacional, Agentes de Movilidad, SAMUR, Bomberos y por el Departamento de Explotación de limpieza de Espacios Públicos, Guardia Civil o 112”*. Y finaliza diciendo que en este caso, no se realizó solicitud de intervención y que ni el mantenimiento de la vía pública, ni la limpieza habitual de la zona, es competencia de SELUR.

Por otra parte, consta en el expediente el informe del accidente de fecha 9 de julio de 2017 de la Policía Municipal, que fue aportado con la reclamación en el que se lee *“Los agentes actuantes no presenciaron el accidente. Según manifiesta el conductor el accidente se produce, cuando circulaba por la c/Gregorio Sánchez Herráez sentido barrio Cárcavas y la rueda trasera pierde adherencia y cae al suelo, sin colisionar con nadie ni nada. Daños de la motocicleta lateral derecho arañado”* (folios 4 y 5).

Incorporados al expediente los citados informes, consta conferido el trámite de audiencia al reclamante que presenta escrito de alegaciones el 19 de noviembre de 2019 (folios 177 y ss) en el que reiteró que el accidente se había producido por no haberse limpiado la vía adecuadamente, ya que en el lugar existe una zona de terrizo sin protección, que ha provocado un corrimiento de tierra y arena que han inundado la calzada y han facilitado que la moto resbalase al transitar. Respecto de la indemnización manifiesta *“Que los gastos y daños materiales ocasionados ya han sido valorados y justificados en la cuantía total de 3.186,42 euros, quedando pendiente de valorar la indemnización por lesiones y secuelas derivadas del accidente, que se realizará en el momento en que obre en poder de esta parte informe pericial que permita cuantificar los mismos”*, informe que no ha sido presentado en ningún momento del procedimiento.

El día 31 de octubre de 2019 el representante de la empresa adjudicataria del servicio de limpieza (UTE Madrid 4) toma vista del expediente administrativo y presenta escrito de alegaciones el 14 de noviembre de 2019 (folios 183 y ss) en el que manifiesta que los hechos no han sido acreditados y por tanto, no existe relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de un servicio público de titularidad municipal, ya que no hay pruebas que acrediten que la caída de la motocicleta se debiera a la existencia de arenilla o grava en la calzada.

Se sustanció también el trámite de audiencia con la aseguradora de la empresa concesionaria, que no presentó escrito de alegaciones.

Finalmente, se dictó propuesta de resolución de fecha 26 de octubre de 2020, en la que se desestima la reclamación por no haberse acreditado que el accidente fuera por la causa alegada de existencia de gravilla en la calzada.

**TERCERO.-** El día 30 de noviembre de 2020 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 576/20, 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 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco 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 referida en el encabezamiento de este dictamen.

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 indeterminada y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA. Ello por cuanto que si bien el reclamante cuantifica en 3.186,42 euros los daños materiales sufridos, también reclama por las lesiones personales que no cuantifica.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 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, según establece su artículo 1.1.

El reclamante accidentado ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC, en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en cuanto que es la persona que supuestamente sufrió una caída con su motocicleta en una calle del municipio de Madrid.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, en virtud de las competencias que ostenta en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, *ex* artículo 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En cuanto a la atribución de responsabilidad a la empresa contratista, es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora (así, Dictamen 183/19, de 29 de abril, o en el más reciente Dictamen 1/21, de 12 de enero), que la Administración debe asumir su responsabilidad frente al ciudadano que ejercita su derecho a reclamar por la existencia de responsabilidad patrimonial sin perjuicio de su derecho a repetir frente al contratista si considera que concurren los presupuestos para declarar la responsabilidad de este último.

Por lo que se refiere al 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, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC.

En el presente caso, ocurrido el accidente por el que se reclama el día 9 de julio de 2017, cabe entender presentada en plazo la reclamación formulada el 3 de noviembre de 2017, con independencia de la fecha de la curación o de la estabilización de las secuelas.

En cuanto al procedimiento, se ha incorporado el informe de la Dirección General de Servicios de Limpieza y Residuos del Ayuntamiento de Madrid, así como el de la empresa adjudicataria del contrato de Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid (lote 4), expuesto en los antecedentes de hecho de este dictamen.

Asimismo, se ha conferido trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento, conforme al artículo 82 de la LPAC. Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

En suma, pues, 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.



No obstante, debemos llamar la atención sobre el excesivo plazo de tramitación del procedimiento, pues presentada la reclamación el 3 de noviembre de 2017, se ha recibido la solicitud de dictamen en esta Comisión Jurídica Asesora el 30 de noviembre de 2020, es decir, se han tardado tres años, lo que excede en mucho el plazo de seis meses establecido en la ley. 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 21 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 completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

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”.*

Según abundante y reiterada jurisprudencia, 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 sufridos por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando 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, sin la existencia de un daño real y efectivo por quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. 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”*.

Conforme a lo que acabamos de decir, procede, en primer término, analizar la realidad del daño alegado. La existencia de un daño puede considerarse acreditada por la existencia del informe médico del SAMUR y el informe de Urgencias del hospital donde el reclamante fue atendido de traumatismo en tobillo derecho, herida en miembro superior derecho y traumatismo en la cadera izquierda. Por esas lesiones consta también acreditado mediante el parte de alta de la incapacidad temporal, que estuvo de baja laboral desde el día del accidente hasta el 25 de septiembre de 2017.

También se ha probado por el informe de la Policía que la moto sufrió desperfectos en un lateral, y se ha aportado el presupuesto para su reparación.

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 la caída sobrevino como consecuencia de la acumulación barro y gravilla en la vía pública, no señalizada ni limpiada, que habría motivado que la motocicleta que conducía el reclamante resbalara y que en consecuencia, el conductor cayera.

Para acreditar la relación de causalidad, se ha aportado diversa documentación médica, el informe de atención de los servicios de emergencias del Ayuntamiento de Madrid, el informe de actuación de la Policía Municipal y diversas fotografías.

Empezando por estas últimas, no pueden considerarse medio para probar el estado de la calzada, ya que fueron tomadas con posterioridad a los hechos, se ignora a qué calle o vía corresponden y además, son de una calidad muy mala y están tomadas muy de cerca, no permiten apreciar la calzada desde una perspectiva adecuada.

Por lo que se refiere a los informes médicos, hemos señalado reiteradamente en numerosos dictámenes, que no prueban que la caída se produjera en el lugar invocado por el reclamante, ni que fuera propiciada por las circunstancias que aduce, sino solamente que el interesado padeció unos daños físicos. Tampoco sirve a tal efecto el

informe del SAMUR, pues el mismo solo acredita la fecha y lugar de atención al reclamante y sus lesiones, pero no la mecánica del accidente.

Asimismo, el informe de actuación de la Policía Municipal no permite tener por acreditado el modo en que se produjo la caída en moto, pues los agentes se personaron en el lugar de los hechos en un momento posterior y además, no reflejan en dicho informe, la existencia de arena o de gravilla en la calzada, solo que según declaración del interesado la *“rueda trasera pierde adherencia y cae al suelo, sin colisionar con nadie ni nada”*.

Por tanto, aunque del conjunto de la prueba practicada cabe inferir que el reclamante sufrió un accidente de moto en la vía pública en la fecha señalada en su escrito de reclamación, no existe una prueba fehaciente del modo en que ocurrió.

De esta forma, no existe una prueba clara del modo en que se produjo la caída y si fue la conducta del accidentado u otras circunstancias lo que causó el accidente. Por ello, cabe citar la Sentencia de 10 de diciembre de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 442/2015) que considera que procede rechazar la reclamación por una caída en la vía pública puesto que *“no existe una prueba sólida del modo de causación de la caída”*.

Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 -recurso 595/2016-, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público municipal.

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 20/21

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid