

Dictamen nº: **457/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **18.07.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de julio de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D., (en adelante, “*el reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos, a consecuencia de una caída cuando circulaba en bicicleta por la Avenida Llano Castellano s/n, con Avenida Cardenal Herrera Oria, de Madrid, que atribuye al deficiente estado en que se encontraba la calzada y a la ausencia de señalización del corte existente en el asfalto con motivo de las obras de conservación que se estaban realizando.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 19 de julio de 2021, la persona citada en el encabezamiento presentó en una oficina de registro del Ayuntamiento de Madrid una reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida cuando circulaba con su bicicleta, a escasa velocidad, el 29 de mayo de 2021, sobre las 10:00 horas, por la Avenida Llano Castellano, próximo a la Avenida del Cardenal Herrera Oria, que atribuye al deficiente estado en que se

encontraba la calzada y a la ausencia de señalización del corte existente en el asfalto por las operaciones de conservación que se estaban llevando a cabo.

El reclamante refiere que cuando circulaba por la vía a la altura de la parada de bus existente, colisionó frontalmente contra el corte láser efectuado en el asfalto, lo que provocó que la rueda delantera de su bicicleta reventase, partiendo la llanta y provocando su caída y el lanzamiento por encima del manillar contra otro ciclista.

Además, el interesado describe cómo sucedieron los hechos en un escrito que adjunta, señalando que *“circulando en bicicleta por la Avenida del Llano Castellano, a muy baja velocidad, 22 km/hora (datos de ciclo-computador GPS wahoo) por el carril derecho de zona 30, una vez sobrepasada la avenida Cardenal Herrera Oria y poco antes de una marquesina de autobús con sentido Madrid.*

A las 10 horas de ese mismo día, la citada calle se encontraba abierta totalmente a la circulación, sin la debida señalización de obras de reasfaltado y con distintos escalones, tanto trasversales como longitudinales, producidos por el fresado de partes de la calzada y reasfaltado de otras.

A consecuencia del escalón existente entre los distintos firmes, se produce súbitamente un impacto frontal con reventón de la rueda de la bicicleta y caída por voltereta, provocando contusiones, abrasiones en ambos brazos y piernas, así como fractura del extremo del cúbito con desplazamiento (olécranon)”.

El reclamante indica que en la caída fue arrastrado otro ciclista, al cual identifica que, casualmente, se encontraba en la zona del accidente. Relata que ambos fueron atendidos inicialmente por el SAMUR, con la intervención de una unidad de la Policía Municipal de Madrid, que realizó el parte de accidente 2021S009421 y que, posteriormente, le

llevaron para valoración a una clínica privada, donde le realizaron varias radiografías que confirmaron la fractura de olécranon, siendo necesaria la intervención quirúrgica de urgencias dos días más tarde. El reclamante afirma que, a partir de esa fecha, 31 de mayo de 2021, comenzó una lenta y penosa recuperación para la consolidación ósea y articular del codo.

La reclamación enumera los siguientes daños materiales:

- “- *Llanta trasera Mavic rajada e inutilizable*
- *Cambio piñones doblado, roto y golpeado*
- *Sillín Fizik Anta res roto.*
- *Casco Kask blanco golpeado que compromete la seguridad.*
- *Cubiertas Continental GP 5000 rajada.*
- *Zapatillas Luck rajadas y lijadas.*
- *Cinta de manillar rota.*
- *Manetas de cambios ralladas.*
- *Gomas escaladores rotas.*
- *Maillot manga corta La Passione roto.*
- *Culote corto Gobi roto.*
- *Guantes cortos rotos”.*

De igual modo, el reclamante expone que, si bien el daño no es completamente evaluable en ese momento por no haberse alcanzado la

curación completa, sí será perfectamente evaluable de forma económica e individualizada en relación a su persona cuando se le conceda el alta médica por haber cesado los daños que se reclaman.

Con el escrito de reclamación se adjunta copia del DNI del reclamante, informe de asistencia del SAMUR, informe por actuación policial, diversa documentación médica, un presupuesto de reparación de la bicicleta por importe de 2.807,99 € y varias fotografías de la zona donde se produjo el accidente, así como de la bicicleta y de la ropa dañada.

Si bien, inicialmente, el reclamante no determina el importe de la indemnización solicitada, en escrito posterior de 28 de enero de 2022 expone que la misma asciende a la cantidad de 21.483,16 €.

De la documentación médica aportada resultada que el reclamante, de 62 años de edad, fue atendido en Urgencias de una clínica privada el 29 de mayo de 2021 por dolor en el codo derecho, tras una caída en bicicleta. En la exploración se objetivó dolor, deformidad e impotencia funcional en el codo derecho. Tras las pruebas radiológicas, el diagnóstico fue de fractura de olecranon derecho. Se procedió con fecha 31 de mayo de 2021 a la intervención quirúrgica, en la que se realizó la reducción de la fractura y la estabilización de la misma con la colocación de dos agujas de Kirschner y un cerclaje en ocho, que se inmovilizó con férula braquial de yeso, con evolución sin complicaciones.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Presentada la reclamación se dio traslado de la misma a la compañía aseguradora del ayuntamiento.

Mediante oficio del jefe del Departamento de Reclamaciones II, notificado el 16 de diciembre de 2021, se requirió al reclamante para que aportase: los partes de alta y de baja por incapacidad temporal, el informe de alta médica y de alta de rehabilitación, estimación de la cuantía reclamada, la declaración de no haber sido indemnizado por compañía de seguros u otras entidades, indicación de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones, así como cualquier medio de prueba del que intentase valerse. Toda vez que el reclamante mencionaba la existencia de testigos que podrían haber presenciado los hechos por los que reclama, se le indica que podrá presentar declaración de dichas personas, en la que manifiesten, bajo juramento o promesa, lo que tengan por conveniente en relación con los hechos.

Consta en el expediente el informe emitido el 21 de junio de 2021 por el intendente jefe de la U.I.D. Fuencarral de la Policía Municipal, en el que se hace constar que “*...Los agentes actuantes no observan el accidente, siendo requeridos para actuar por emisora central.*

Una vez en el lugar, se verifica la veracidad de los hechos comprobando que se trata de la caída de dos bicicletas.

Protegido el lugar de los hechos, solicitada la asistencia de sanitarios e identificados los implicados, se pregunta a los presentes por parte de los policías que intervienen cómo ha ocurrido el accidente.

Según manifiesta el ciclista 1, don...: que, circulando por la Avenida Cardenal Herrera Oria, al entrar en la Avenida Llano Castellano, esta se encuentra de obras por asfaltado, estando la vía rayada para asfaltado, al llegar a la altura de parada de bus cambia la calzada y la bicicleta da un bote rompiendo la rueda delantera, por lo que pierde el equilibrio y cae al suelo, golpeando al ciclista 2, que cae también. El ciclista 2 don..., manifiesta lo mismo.

Los dos ciclistas son atendidos por SAMUR Al ciclista 2 le dan de alta en el lugar y el ciclista 1 es trasladado al hospital...

Los daños de las bicicletas se hallan en la parte frontal, afectando al manillar, manetas, rueda delantera y equipación del ciclista.

La bicicleta 1 se traslada a la U.I.D. Fuencarral, por traslado de ciclista al hospital.

De todo ello se realiza parte de accidente de tráfico que consta con número de expediente 2021 S009421...”.

Mediante escrito presentado el 21 de diciembre de 2021, el reclamante cumplimenta el requerimiento efectuado y, respecto a los daños personales reclamados, refiere continuar de baja, por lo que no puede determinar la cuantía de la indemnización solicitada. En relación con los daños materiales, los contabiliza en un total de 2.807,99 €, según el presupuesto aportado al efecto. Aporta declaración jurada del testigo propuesto, quien declara que “*circulando en bicicleta el día 29 de mayo de 2021 sobre las 10 de la mañana por la Avenida del Llano Castellano s/n, con dirección a Madrid, y a la derecha coincidente con marquesina de parada de bus EMT y huertos urbanos del distrito de Fuencarral, la citada calle se encontraba en obras de asfaltado con fresado y varios escalones transversales y longitudinales, iba a poca distancia de otro ciclista, identificado a posteriori como...que colisionó frontalmente con un escalón y posterior caída al suelo por reventón de rueda delantera y a consecuencia de ello también fui arrastrado al suelo.*

Posteriormente fuimos atendidos de urgencias por el SAMUR ... y siendo avisados por centralita del 112 intervinieron además agentes de la Policía Municipal de Madrid realizando informe por Actuación Policial con número de expediente 20215009421 dando fe del accidente de tráfico en Avenida del Llano Castellano sobre una caída en bicicleta en vía pública por falta de señalización de obras”.

Con fecha 28 de enero de 2022, el reclamante presenta nuevo escrito, al que adjunta informe de alta, informe de lesiones efectuado por un perito médico y valoración económica de las lesiones y secuelas, solicitando un total de 21.483,16 €.

El 24 de octubre de 2022, el Departamento de Vías Públicas de la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras informa que se realizaban obras de pavimentación de calzadas en la vía pública promovidas por el Ayuntamiento de Madrid, expediente 711/2017/01015, Contrato Basado 17, Lote 3. La empresa que ejecutó las obras era EIFFAGE INFRAESTRUCTURAS, S.A. Se hace constar en el informe que no existe informe de seguridad y salud de fecha 29 de mayo de 2021 y que se adjunta el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (página 32, cláusula 28 y 29), el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (página 27 y 28, 13.1 y 13.5) y la póliza de seguro.

De igual modo, se afirma que el desnivel podría producir los daños, que la obra se encuentra finalizada, adjuntándose acta de recepción de fecha 16 de septiembre de 2021 y que el lugar es adecuado para la circulación de bicicletas, no existiendo fuerza mayor y con limitación genérica de velocidad (50 km/hora).

Por último, el Departamento de Vías Públicas señala que podría considerarse imputable a la empresa adjudicataria por incumplimiento de los artículos indicados en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.

Con fecha 22 de junio de 2023, se requiere al testigo propuesto por el reclamante para que comparezca en las oficinas municipales el 26 de julio de 2023, con el fin de prestar la oportuna declaración testifical.

En dicha fecha, y a preguntas del instructor, refiere que el sábado 29 de mayo 2021, la hora aproximada serían la 10:00 de la mañana, el

suceso ocurrió en Fuencarral dirección Madrid, en la Avenida Llano Castellano, casi en la esquina con Cardenal Herrera Oria, junto a una marquesina de autobuses, detrás de la cual hay un huerto urbano.

El testigo manifiesta que toda la calle estaba fresada, desde la calle Begoña hasta la rotonda que cruza y donde empieza la calle Cardenal Herrera Oria, excepto las paradas de autobuses, el firme donde para el autobús, lo que implicaba que había un salto de unos 10 cm, una diferencia entre el asfalto fresado y el asfalto cementado de unos 10 a 15 cm., es decir, había un escalón, un obstáculo. De igual modo, señala que vio perfectamente el obstáculo porque había pasado por la mañana por la acera de enfrente, pero refiere que *“el reclamante no lo vio, chocó contra el escalón, debió dar la vuelta y arrastró al testigo en su caída”*.

El declarante indica que en ningún lado de la calle estaban señalizadas las obras, ni cortada la circulación, y que ambos ciclistas se juntaron como 30 o 40 metros antes en un semáforo y él estaba como 2 metros delante del reclamante, cuando notó que alguien le chocó y cree que volcó el otro ciclista.

Interrogado acerca de cómo pudo ver qué obstáculo o desperfecto ocasionó el accidente si circulaba por delante del reclamante, el testigo contesta que fue así porque pasó por ese obstáculo un metro delante del propio reclamante. Sin embargo, aclara a continuación que iba a su derecha, un metro detrás, por lo que vio que se caía con el escalón y dio la vuelta.

El testigo afirma que no era visible la existencia de obras en la zona, que *“notabas que había obras porque cuando empezabas a circular veías que el firme estaba fresado, porque no es lo mismo circular por un firme liso que por uno que estaba fresado, que tiene piedritas pequeñitas”*. Manifiesta que no estaba señalizado ni había ningún operario trabajando, que iban bastante despacio porque acababan de salir de un

semáforo, y es una zona llana con ligera inclinación, por lo que indica que no irían a más de 20 km/hora y que llevaban casco.

Por último, el testigo señala que se ratifica en el contenido de su declaración jurada y que la redactó el mismo.

Consta en expediente la valoración de la aseguradora municipal que, sin entrar a prejuzgar la existencia de responsabilidad, y de conformidad con el baremo de ocurrencia de los hechos (2021), valora los daños en 14.755,13 euros, conforme al siguiente desglose: 5.974,29 euros por 189 días de perjuicio básico; 1.972,08 euros por 36 días de perjuicio moderado; 395,10 euros por 5 días de perjuicio grave; 4.778,73 euros por 6 puntos de secuelas estéticas y 1.634,93 euros por intervenciones quirúrgicas.

El 24 de octubre de 2023, la jefa del Departamento de Reclamaciones II solicita nuevo informe a la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas, complementario al de fecha 24 de octubre de 2022, toda vez que en dicho informe se indicaba que se adjuntaba cierta documentación, sin que se constase incorporada la misma, por lo que se solicita que remitan la documentación señalada para poder continuar la tramitación del expediente.

A continuación y sin que conste el precedente oficio de contestación, se encuentra incorporada al expediente la documentación interesada: los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y los Pliegos de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco para la ejecución de las obras de Mejora de las condiciones de rodadura de los pavimentos en la calzada; la póliza de seguro de responsabilidad civil contratada por el adjudicatario del lote 3, correspondiente a los distritos Fuencarral- El Pardo, Moncloa- Aravaca y Hortaleza y el acta de recepción de la obra, de fecha 16 de septiembre de 2021 (folios 209 al 410).

Con fecha 31 de octubre de 2023, se confiere trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, en particular al reclamante y a la mercantil EIFFAGE INFRAESTRUCTURAS, SAU. El 6 de noviembre de 2023, el reclamante comparece en dependencias municipales para tomar vista y obtener copia del expediente. En esa misma fecha, presenta escrito solicitando que se le comunique día y hora para que se le haga entrega de una copia del informe del Departamento de Vías Públicas de 24 de octubre de 2022, de la documentación complementaria aportada posteriormente por el mismo departamento, de la declaración del testigo y de la valoración realizada por la aseguradora municipal.

Finalmente, el 21 de diciembre de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por no haberse acreditado la relación causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

Remitido el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora, se emite el dictamen 59/24, de 8 de febrero, en el que se estima necesaria la retroacción del procedimiento *“para que por el departamento municipal a quien corresponda, conforme al artículo 81 de la LPAC, se aporte información detallada sobre el estado de la vía pública en que tuvo lugar el accidente y, en especial, sobre las medidas de seguridad adoptadas y la adecuada señalización de las obras de conservación de la calzada que se estaban realizando. Posteriormente, cumplimentado tal trámite, deberá darse nuevo traslado al reclamante y demás interesados para que formulen alegaciones, redactándose a continuación una nueva propuesta de resolución, para su remisión a este órgano consultivo junto con el resto del expediente”*.

TERCERO.- Como consecuencia, y mediante oficio de 6 de mayo de 2024, se solicita informe de modo urgente a la Dirección General de Conservación de Vías Públicas, que lo emite, por medio del jefe de la Unidad de Conservación II, el 8 de mayo de 2024, refiriendo *que “no existen informes ni fotografías del día que ocurrió el accidente*

(29/05/2021), sin embargo sí existen en nuestros archivos fotografías del estado de la calzada el día anterior, 28/05/2021 y el día 31/05/2021, donde se observa la señalización instalada”, adjuntándose al efecto reportaje fotográfico.

Con fecha 10 de mayo de 2024, se confiere el trámite de audiencia al reclamante y la entidad EIFFAGE INFRAESTRUCTURAS, S.A.U. así como a la aseguradora municipal. El 16 de mayo de 2024, el reclamante presenta escrito de alegaciones, afirmando que reitera el contenido de la reclamación formulada y que solicita que se le indemnice en las sumas ya reclamadas anteriormente.

Por su parte, la sociedad EIFFAGE INFRAESTRUCTURAS, S.A.U. presenta escrito el 27 de mayo de 2024, en el que señala que los trabajos objeto del citado contrato fueron subcontratados en su totalidad a la empresa ASFALTOS VICÁLVARO, S.L, y que, por tanto, carece de responsabilidad alguna en los hechos reclamados.

Finalmente, el 14 de junio de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por no haberse acreditado la relación causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público

CUARTO.- La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite nueva solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora, con registro de entrada en este órgano el día 1 de julio de 2024.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 18 de julio de 2024.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera 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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFJCA).

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, (en adelante, LRJSP) al haber resultado supuestamente perjudicado por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

En cuanto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, deriva de la titularidad de las competencias de infraestructuras públicas, ex artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, el accidente que motiva la reclamación se produjo el 29 de mayo de 2021, de modo que la reclamación, interpuesta el 19 de julio de 2021, se ha formulado en plazo, con independencia de la fecha de la curación o de la determinación de las secuelas.

Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho, y tras la retroacción acordada, se ha recabado el informe del servicio al que se atribuye la producción del daño, habiéndose admitido con anterioridad la prueba documental y practicado la prueba testifical propuesta. Posteriormente, se ha conferido trámite de audiencia a los interesados, que han presentado alegaciones, en el sentido ya expuesto. Finalmente, se ha redactado la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

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

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.

Tiene declarado el Tribunal Supremo, por todas en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de abril de 2016 (recurso 2611/2014), que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere, conforme a lo establecido en el artículo 139 de la derogada Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y una reiterada jurisprudencia que lo interpreta:

- a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizadamente 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 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, y
- d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16 de marzo de 2016, recurso 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial

con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que “... *lo relevante es que la antijuridicidad del daño no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber 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 sufridos por el reclamante mediante la documentación médica aportada, de la que resulta que sufrió una fractura de olécranon derecho, que ha requerido, incluso, la realización de una intervención quirúrgica el 31 de mayo de 2021. Además, tal y como consta en el informe de la Policía Municipal de Madrid y también acredita el interesado con el

correspondiente presupuesto de reparación, ha sufrido daños materiales en la bicicleta y en su propia equipación deportiva.

Determinada la existencia de un daño efectivo procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, corresponde a la parte 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 acreditar 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 la eventual existencia de causas de exoneración, como podrían 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 del mal estado del pavimento de la calzada, ya que, en palabras del propio reclamante, *“la calle se encontraba abierta totalmente a la circulación, sin la debida señalización de obras de reasfaltado y con distintos escalones, tanto trasversales como longitudinales, producidos por el fresado de partes de la calzada y reasfaltado de otras”*.

Para acreditar la relación de causalidad el interesado ha aportado determinada documentación médica, el parte de asistencia del SAMUR y el informe de actuación de la Policía Municipal de Madrid, así como la declaración jurada de un testigo. En el curso del procedimiento, ha

emitido informe, como señalábamos, el intendente jefe de la U.I.D. Fuencarral de la Policía Municipal, recogiendo el contenido del informe de actuación policial, así como la declaración del testigo de los hechos, que circulaba en bicicleta junto al accidentado.

Debe recordarse que los informes médicos 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). Lo mismo cabe decir en relación con el informe del SAMUR, que sirve para probar el lugar, fecha y hora de la asistencia por dicho servicio, pero que no acredita la relación de causalidad ni la mecánica del accidente, pues los firmantes del informe no fueron testigos directos de este.

Respecto al informe emitido por la Policía Municipal, los agentes actuantes no presenciaron el accidente, llegando después, tras ser requeridos al efecto. Ahora bien, en el informe realizado *in situ* se recogen las manifestaciones realizadas a los policías por parte del ciclista que iba con el reclamante, en cuanto al modo de causación del accidente.

En este sentido, y durante la instrucción del procedimiento, se ha practicado la prueba testifical solicitada por el reclamante, y el testigo ha descrito con solvencia las circunstancias del accidente, en coincidencia con la versión del reclamante y con la contenida en el informe de actuación policial.

Sin embargo, en cuanto al informe de los servicios técnicos municipales, y a pesar de ser requeridos al efecto por esta Comisión sobre las circunstancias de la obra y las eventuales medidas de seguridad, se han limitado aportar una serie de fotografías sobre el

estado de la calzada en los días previos y posteriores, sin dar mayor explicación al respecto.

En estas circunstancias, no es jurídicamente admisible pretender hacer recaer en el reclamante las consecuencias de la falta de la indicada prueba del hecho causante, como plantea la propuesta de resolución, desconociendo la aplicación a estos casos de un principio de inversión de la carga probatoria, según la cual procede hacer recaer las consecuencias de la falta de acreditación de los extremos indicados, sobre la parte que se hallara en una posición prevalente o más favorable a efectuar tales averiguaciones, por la disponibilidad o proximidad a su fuente y por tanto, en este caso, sobre la Administración reclamada, que podría haber compelido a la empresa encargada de la realización de las obras a proporcionar esa información.

Según lo expuesto habrá de tenerse por acreditada la realidad de los daños y el mecanismo de producción que sostiene el reclamante, lo que es tanto como admitir el nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público, en aplicación del denominado “*principio de facilidad probatoria*”, que ha sido también aplicado por esta Comisión en otros casos en que concurría esa misma situación, como el que analizaba el dictamen 493/20, de 27 de octubre, o en los posteriores dictámenes 76/22, de 8 de febrero; 428/22, de 28 de junio y 121/23, de 9 de marzo, entre otros.

Determinada la existencia del daño y su relación de causalidad con la actividad administrativa, deberemos analizar la antijuridicidad del daño.

Efectivamente, la socialización de los riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender, el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento lesivo, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado

servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, no pueden llevar a considerar a las administración públicas como aseguradoras universales de todos los riesgos, llamadas a prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del proceder administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema de responsabilidad universal, no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico y económicamente inasumible.

No obstante lo indicado, y aun admitiendo tales límites, no resulta socialmente admisible que permanezca abierta una vía pública al tránsito ordinario de vehículos, entre ellos las bicicletas, sin existir señalización alguna de peligro, si sus circunstancias la hicieran especialmente peligrosa para la circulación de ese medio de transporte. Lógicamente tampoco parece jurídicamente razonable que, en caso de que el riesgo se materialice, como ocurre en este caso y se produzcan daños, esa situación no genere responsabilidades para el responsable de la obra y/o, en cuanto al ciudadano se refiere, para la Administración pública titular de la vía, que licitó las obras, pues a esta corresponde velar por que las vías se encuentren en un estado adecuado, sin perjuicio de la ulterior posibilidad de repetir frente a la empresa responsable de las obras.

Por lo expuesto, debemos considerar que en este caso también concurre la antijuridicidad del daño y que, por tanto, los daños producidos merecen ser indemnizados.

Ahora bien, en este caso ha de apreciarse una concurrencia de culpas ya que, como también se indicó, el percance sucedió con luz suficiente, condiciones atmosféricas favorables y, a la vista de las declaraciones del testigo, *“cuando empezabas a circular veías que el firme estaba fresado”*, por lo que se exigía al reclamante una mayor diligencia y también una prudencia adicional en la circulación, al tratarse de una

zona en obras, cuya circunstancia razonablemente podía conocer y presentar la vía una franja visiblemente desigual, de modo que debió aminorar la velocidad al atravesarla y, de ese modo reducir el riesgo de accidente o, en todo caso, minimizar sus efectos.

QUINTA.- Resta por último determinar la cuantía de la indemnización por los daños producidos.

Examinados los documentos obrantes en el expediente resulta justificado el cálculo de la indemnización que realiza la aseguradora municipal, aplicando analógicamente los criterios de valoración recogidos en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, utilizados orientativamente con carácter general en los supuestos de daños por responsabilidad patrimonial, conforme el baremo correspondiente a la fecha de los hechos, aplicados a las circunstancias objetivas de las lesiones causadas. A la cantidad fijada por la aseguradora (14.755,13 euros) habría que añadir el importe de los daños materiales sufridos por el reclamante en su bicicleta y en su equipación, que acredita con el correspondiente presupuesto para su reparación (2.807,99 euros).

Además, como decimos, en este supuesto particular, la consideración conjunta de las circunstancias del caso aconseja moderar la responsabilidad, estimándola en un 50%, por estimarla concurrente con la del propio reclamante, resultando que la indemnización que tendría que abonársele sería de 8.781,56 €, debiendo actualizarse a la fecha de su pago, conforme a lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada reconociendo al reclamante una indemnización por importe de 8.781,56 €, que deberá ser actualizada conforme lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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 18 de julio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 457/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid