

Dictamen nº: **248/25**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **08.05.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 8 de mayo de 2025, 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. ...., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del por los daños y perjuicios derivados de un accidente de motocicleta sufrido en la avenida Blas de Lezo, de ese municipio, como consecuencia de la existencia de gravilla en la calzada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 5 de junio de 2023, la persona física indicada en el encabezamiento presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, en la que relata que el 28 de enero de 2022 sobre las 23:15 horas, circulaba a velocidad adecuada con su motocicleta cuando, al girar en una curva en la avenida Blas de Lezo con la calle Marqués de Casa Tilly, sufrió una caída al existir gravilla en la calzada que no era visible por no estar esa zona iluminada.

Solicita una indemnización que no cuantifica, pero cifra en una cantidad superior a 15.000 euros; aportando junto con su reclamación informe del SAMUR, informe por accidente de tráfico de la Policía

Municipal, informe de su mutua, y capturas de una serie de conversaciones de Facebook.

**SEGUNDO.-** Registrada la reclamación, se comunica al reclamante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), la recepción de su escrito de reclamación, informándole del órgano competente para resolver, de la normativa aplicable, del plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa, y de los efectos del silencio administrativo.

Asimismo, de conformidad con lo prevenido en el artículo 73 LPAC se requirió a la parte reclamante para que completara la solicitud y acreditara los extremos que se indican en un anexo, en concreto, la evaluación económica y documentación a aportar en caso de daños personales y materiales, cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse, indicación de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones y posibilidad de aportar declaración bajo juramento o promesa de las personas que hubieran podido presenciar los hechos, indicando la forma de aportación

Con fecha 25 de julio de 2023 el interesado presenta escrito en atención al requerimiento, cuantifica el importe de la indemnización solicitada en 16.660,67 euros de acuerdo con el siguiente desglose:

- 11.882,88 euros por 192 días de perjuicio personal particular moderado a razón de 67,89 euros/día, por los días de baja laboral desde el accidente, el 28 de enero de 2022 hasta el 8 de junio del mismo año, y por la baja para la retirada del material de osteosíntesis, desde el 12 de marzo de 2023 al 12 de mayo de 2023.

- 1.678,88 euros por 47 días de perjuicio personal básico a razón de 35,71 euros/día.

- 3.099,42 euros por 3 puntos de secuelas consistentes en artrosis postraumática.

Refiere que por los mismos hechos no se siguen otras reclamaciones, aportando junto con su escrito informes médicos y de rehabilitación, partes de alta por incapacidad temporal e informe de alta hospitalaria por intervención quirúrgica.

Solicitados informes a los departamentos responsables de la iluminación viaria y de limpieza, el Departamento de Alumbrado refiere en su informe: *“Revisada la base de Datos del sistema AVISA, el registro de llamadas, así como la base de datos de actuaciones realizadas por la empresa de conservación de las instalaciones de alumbrado público, no se ha detectado ninguna deficiencia en las citadas instalaciones en la fecha 28/01/2022. Por lo que se deduce que la instalación de alumbrado funcionaba correctamente”*.

Por su parte el departamento responsable de la limpieza el Departamento de Limpieza se adjuntan los informes de la empresa concesionaria y del SELUR.

La empresa concesionaria informa que la zona donde ocurrieron los hechos está incluida en el objeto del contrato de servicio público de limpieza de los espacios públicos de Madrid y que la empresa actúa de acuerdo con las obligaciones establecidas en el PPT y sus anexos, y en cuanto a la periodicidad con la que se presta el servicio de limpieza y los servicios que se prestaron en la zona el día o turno que se produjo el hecho, refiere que *“Corresponde al nivel 3 de limpieza, con servicio de baldeo mixto 1d/1s, correspondiente al recorrido, barrido manual 3-4d/1s correspondiente al recorrido, un peinado diario. Los servicios que se prestaron en Avda. Blas de Lezo, el día 28 de enero del 2022, fueron los siguientes:*

*- En el turno de noche: peinado correspondiente al recorrido*

*- En el turno de mañana: Baldeo mixto correspondiente al recorrido  
barrido manual correspondiente al recorrido: Peinado correspondiente al  
recorrido*

*- En el turno de tarde: peinado correspondiente al recorrido”.*

En consecuencia, considera que el hecho causal no depende del servicio de limpieza viaria.

A su vez, el informe del SELUR hace constar que, el día 28 de enero de 2022, alertados por el Departamento de Limpieza de Espacios Públicos, se acude a la avenida Blas de Lezo para retirar la carga perdida por un vehículo localizada en la calzada, adjuntando informe de la actuación. En dicho informe se hace constar una intervención por el SELUR, que recibió la comunicación a las 10:07 horas del día 28 de enero de 2022. Se hace constar la intervención de tres máquinas en la zona, desde las 10:07 hasta las 11:54 horas, incluyéndose las fotos del antes, durante y después de la intervención. En estas fotografías se aprecia la existencia de residuos en el carril derecho de la calzada, señalizados por conos en el “antes”, la presencia de operarios realizando tareas incluida la de limpieza con mangueras de la zona afectada en el “durante”, y el estado en que quedó la vía en el “después”, pudiendo observarse que la totalidad de la tierra y residuos se habían retirado, quedado el carril limpio.

Solicitados a la Policía Municipal los datos del testigo del accidente referido en su informe aportado por el reclamante, la comisaria responsable los proporciona mediante escrito fechado el 15 de febrero de 2024.

Consta incorporado al expediente valoración del daño corporal efectuada por la aseguradora del municipio, que muestra su conformidad con la valoración efectuada por el reclamante.

Otorgado trámite de audiencia al interesado, con fecha 27 de junio de 2024 se formularon alegaciones reiterando la reclamación.

Finalmente, el órgano instructor formula una propuesta de resolución fechada el 4 de abril de 2025, en la que considera que procede la desestimación.

**TERCERO.-** El alcalde de Madrid formula consulta por trámite ordinario, que tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el pasado día 15 de abril, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien procedió a formular y firmar la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 8 de mayo de 2025.

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 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3 C) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

La normativa aplicable a la presente reclamación viene determinada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

**SEGUNDA.-** El reclamante, en tanto perjudicado por lo que considera un defectuoso mantenimiento de la vía pública, está legitimado para reclamar a la Administración titular de la misma.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, como Administración titular 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.

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 se produjo el 28 de enero de 2022; no obstante, consta que por el accidente estuvo de baja por incapacidad temporal hasta el 8 de junio de ese año. Por ello, la reclamación presentada el 5 de junio de 2023, cabe entenderla formulada en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento ha de estarse a lo establecido en la LPAC.

En concreto se ha solicitado el informe de los servicios a los que se imputa la producción del daño, cumpliéndose así lo establecido en el artículo 81 de la LPAC.

Posteriormente se ha evacuado el trámite de audiencia, de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC, y se ha incluido en el expediente la oportuna propuesta de resolución.

**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.

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, 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”*.

En el caso concreto que nos ocupa, a través de los numerosos informes médicos aportados se acredita la existencia de lesiones físicas compatibles con el accidente.

En cuanto a la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público, ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, conforme al 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. Así pues, corresponde al reclamante 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 que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva del mal estado de la vía pública. Acreditado este 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 posibles causas de exoneración, como pudieran ser la culpa exclusiva de la víctima, 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, el reclamante aduce que el accidente sobrevino por la existencia de gravilla en la calzada y la falta de iluminación en la zona.

Sin embargo, si atendemos al informe de la Policía Municipal, en el mismo se recoge que el firme se encuentra seco y limpio, y que había buena visibilidad, sin luz natural, pero con iluminación artificial encendida. Por otra parte, el departamento responsable de la iluminación viaria refiere que el alumbrado funciona correctamente y no había incidencia alguna.

Por otra parte, el testigo de los hechos identificado por la Policía Municipal no refirió a los agentes intervinientes ninguna circunstancia externa como causante de los hechos ni compareció para prestar declaración.

En todo caso, aunque se admitiese, como aduce el reclamante, que existía gravilla en la calzada, y que corresponde a vertidos de camiones de las obras existentes en la zona, no se tiene constancia de otros accidentes en el mismo lugar, ni el ayuntamiento fue avisado con anterioridad para su retirada. Ciertamente, la acción de un tercero produce la ruptura del nexo causal, no pudiéndose hacer responsable a la administración titular de la vía de la falta de diligencia del conductor

de un camión ajeno. A este respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 20 de marzo de 2007 (y las que cita del Tribunal Supremo), señala que: *“(...) en aplicación de la sentencia del T.S. de fecha 11-2-87, que en un supuesto similar manifestó que los hechos acaecidos en las vías públicas de forma tan repentina como impensable por deberse a la acción inmediata de un tercero, rompen el nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras por muy estricto concepto que se tenga de esta función de vigilancia (...)”*

También el mismo Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 19 de mayo de 2011, en relación a un accidente ocurrido a consecuencia de una mancha de grava bituminosa en la calzada, refiere: *“El deber legal de mantenimiento de los viales en condiciones de seguridad, no puede suponer que, ante la acción imprevista de un tercero, como a falta de otras evidencias debe considerarse la aparición de una mancha de aceite en la calzada, y en ausencia de aviso y de un tiempo mínimo razonable para que la Administración pueda reaccionar frente a la aparición de esa fuente de peligro, deba imputarse a aquélla, sin más, la responsabilidad patrimonial derivada del siniestro, siendo que, conforme a una reiterada jurisprudencia, no puede convertirse a los Ayuntamientos y a las Administraciones Públicas en general, en aseguradores universales o en entidades providencialistas reparatoras de todos los daños que sufran los ciudadanos al utilizar las vías públicas.... No ha quedado acreditada la existencia de un defecto en el rendimiento exigible a un eficiente servicio de vigilancia sobre el funcionamiento de la vía pública, que obliga a concluir que, roto el nexo causal por la actuación de un tercero, ajeno al servicio público, no se encuentra causa de imputación a la Administración de la responsabilidad en el daño producido. Siguiendo doctrina del Tribunal Supremo, en los supuestos de obstáculos peligrosos en la calzada, podemos estar en presencia de una intervención extraña a la Administración, pues en el*

*caso de la existencia de tales elementos, que puede ser debida al paso de otros vehículos, de modo que sólo en el caso de que se acreditara que el 13 servicio de limpieza y mantenimiento de carreteras o vías públicas no había funcionado adecuadamente, o un déficit en el mantenimiento del servicio de limpieza de la vía pública, podría dar lugar a declarar la responsabilidad de la Administración Pública, pues en otro caso, estaríamos en presencia de una actuación de tercero que rompería el nexo causal y que comportaría la exoneración de su responsabilidad”.*

Ciertamente, no estaríamos ante un desperfecto permanente que evidencie un defectuoso mantenimiento de la vía, sino ante un derrame casual que no puede ser evitado con un servicio de conservación ordinario.

A este respecto, constan en el expediente los partes de limpieza de la empresa contratista y, además, se recoge expresamente en el informe del SELUR como en la mañana del día del accidente habían realizado una limpieza exhaustiva del lugar, como consecuencia de un derrame de carga de un camión, adjuntando fotografías de la calle que muestran el perfecto estado en que quedó la vía horas antes del accidente. Por tanto, de existir gravilla en el momento de la caída sería resultado de un vertido reciente y no de un déficit de limpieza.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación al no existir daño atribuible al servicio público.

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 8 de mayo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 248/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid