

Dictamen nº: **666/25**

Consulta: **Alcaldesa de San Sebastián de los Reyes**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **10.12.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 10 de diciembre de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de San Sebastián de los Reyes, 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en motocicleta ocurrida con ocasión de un control de la Policía Local de dicho municipio.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por un escrito presentado el día 4 de junio de 2024 en el registro del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, el interesado antes citado formula una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en la motocicleta que conducía, sobre las 20:50 horas del día 22 de mayo de 2023, en un control de la Policía Local en la Avenida de los Quiñones, cercano a la glorieta de dicha avenida con la calle de María Moliner, en el citado municipio.

El accidente tuvo lugar, según señala, como “*consecuencia del mal anclado del resalte instalado en el control establecido por la Policía Local*”.

Añade que después del accidente fue conducido en ambulancia del SUMMA 112 hasta el Hospital Universitario Infanta Sofía de San Sebastián de los Reyes.

Según señala en su reclamación, como consecuencia del accidente ha sufrido “*entre otras lesiones: Lisfranc de pie izquierdo*”.

Por todo ello, el reclamante solicita que se le indemnice en la cuantía que corresponda, que no determina, señalando al efecto que “*está a la espera de la decisión médica final sobre la posible necesidad de tener que sufrir una nueva intervención quirúrgica para llevar a cabo la extracción de los tornillos canulados, al ser éstos motivo de importantes molestias*”, por lo que “*le es imposible realizar en este momento la cuantificación del daño sufrido, comprometiéndose a la remisión y cuantificación del mismo en el momento que reciba informe definitivo al respecto*”.

Junto con su escrito acompaña un informe del SUMMA 112, así como varios informes médicos del Hospital Universitario Infanta Sofía de San Sebastián de los Reyes.

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).

Mediante oficio notificado el día 21 de junio de 2024, se requirió a al interesado a fin de que aportara documentación para (i) acreditar la representación legal del interesado (DNI); (ii) acreditar que no se sigue reclamación alguna frente a ningún otro organismo público, ni

jurisdicción; así como no haber sido indemnizado por ninguna entidad aseguradora pública o privada, ni estar en disposición de serlo; (iii) concretar el lugar exacto y señalar en fotografía o plano el obstáculo concreto que provocó los daños que se reclaman, a efectos de petición de informe preceptivo a los servicios técnicos municipales que correspondan y; (iv) cualquier otro documento que quiera aportar en defensa de sus derechos.

A este requerimiento, el reclamante contesta en escrito de 2 de julio de 2024, aportando su DNI, reiterando lo que había señalado en su reclamación y señalando que no realizó ninguna foto del control policial *“ya que con el dolor que sufría por las lesiones consecuencia de la caída, no estaba en condiciones de efectuarlas”*.

Con fecha 4 de julio de 2024, se solicitó la emisión del correspondiente informe a la Policía Municipal, a resultas de lo cual se incorporó al expediente el informe sobre el *“control preventivo de seguridad con novedad”* fechado el 22 de mayo de 2023 del que resulta que *“al ir a sobrepasar el resalto de reducción de velocidad, el conductor de la motocicleta frena bruscamente justo cuando la rueda delantera toca el resalto señalado, maniobra que propicia en resalto se desplace unos centímetros y al tener la rueda sobre el resalto con los frenos accionados al conductor de la motocicleta pierde el control y se cae de lado junto al agente”*.

Constan también en el expediente las alegaciones presentadas por el reclamante al informe anterior, con fecha 27 de junio de 2023, esta vez a través de representante, en las que, además de hacer determinadas consideraciones respecto de la hora y lugar de los hechos que motivan la reclamación, indica que *“no realizó ninguna maniobra de frenado brusca”*.

En contestación a estas alegaciones, el 11 de agosto de 2023 la Policía Local señala que “*se vuelve a corroborar por los intervenientes que se encontraban en los puntos de selección*” la maniobra brusca de frenado por el reclamante al sobreponer el resalte de reducción de velocidad del control policial, aclarando también la hora y el lugar donde estaba situado el control de seguridad preventivo en el que tuvo lugar la caída de la motocicleta.

El día 16 de septiembre de 2024, se trasladó la reclamación a la aseguradora municipal, la cual, en informe de 11 de noviembre de 2024, concluye que “*entendemos que no está debidamente acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos por lo que deberá desestimarse la reclamación presentada*”.

Incorporado todo lo señalado al expediente, se confirió trámite de audiencia al reclamante con fecha de 22 de noviembre de 2024, que presentó sus alegaciones el 4 de diciembre de 2024, señalando las, a su juicio, contradicciones entre los informes de la Policía Local de 22 de mayo y 11 de agosto de 2023, así como que “*ninguno de los dos informes del reiterado agente, hace referencia ni a la fuerte pendiente (inclinación) de bajada existente en lugar de los hechos ni a que el día del siniestro el pavimento se encontraba mojado por la lluvia caída con anterioridad*”, señalando al efecto que “*ambas circunstancias sí pudieron influir en que el resalte, al no estar anclado, se desplazase al mínimo impacto de la rueda de la motocicleta, y consecuentemente se produjera el siniestro*”, así como que “*dichas circunstancias no desvirtúan la responsabilidad de la administración sino, todo lo contrario, que la acentúan al llevar a cabo una actuación que, al no haber sido consideradas, pudieron contribuir al siniestro*”.

En estas alegaciones, el reclamante cuantifica la indemnización solicitada en 22.000 euros “*en base a toda la documentación médica*

obrante en el expediente y teniendo como referencia, que no de estricta aplicación, el Baremo sobre accidentes de Tráfico”.

Sin más trámites, con fecha 29 de octubre de 2025, se dictó propuesta de resolución por la que se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

En este estado del procedimiento, se acuerda solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

TERCERO.- El día 11 de noviembre de 2025, 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 620/25, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Ángel Chamorro Pérez quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 10 de diciembre 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, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad

patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de San Sebastián de los Reyes, 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, 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. 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 título 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. En uno de los escritos que presenta, concretamente el de fecha 27 de junio de 2023, actúa representado por un letrado sin haber acreditado su autorización a tal fin en la forma debida. Ahora bien, como quiera que la Administración ha procedido a tramitar el procedimiento a pesar de no estar correctamente acreditada la representación conferida, esta Comisión, a pesar de considerar que existe un defecto de falta de representación, examinará la concurrencia de los requisitos para estimar, en su caso, la presencia de responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de recordar a la Administración la necesidad de que la representación se acredite en forma adecuada.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes en cuanto titular de la competencia en materia de Policía Local *ex artículo 25.2.f* de la Ley 7/1985, de 2 de abril,

reguladora de las Bases del Régimen Local, título competencial que justifica 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 de la 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 se produjo el día 22 de mayo de 2023, siendo intervenido el 12 de junio de 2023 como consecuencia de la lesión de Lisfranc en el pie izquierdo en la que se realiza reducción cerrada y fijación interna mediante tornillos canulados de 3.5 mm, por lo que presentada la reclamación el 4 de junio de 2024, lo ha sido en plazo.

En cuanto al procedimiento seguido, observamos que se ha solicitado el informe de la Policía Local de San Sebastián de los Reyes, como responsable del control preventivo de seguridad en el que tuvieron lugar los hechos.

Posteriormente, se dio audiencia tanto a la parte reclamante como a la aseguradora municipal.

Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

Se observa, no obstante, que se ha superado con creces el plazo de seis meses establecido en el artículo 91.3 de la LPAC para resolver y notificar la resolución. Como viene señalando este órgano consultivo de

forma reiterada, debe recordarse de nuevo, a propósito de esta falta de resolución en plazo, el deber inexcusable de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. 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 24.1 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 en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes.

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*”.

En este caso, el daño acreditado en el expediente es el que resulta de la documentación presentada por la reclamante, en particular, de los informes del Hospital Universitario Infanta Sofía, resultando de uno de ellos la intervención quirúrgica a que ya hemos hecho referencia como consecuencia de lesión de Lisfranc en pie izquierdo.

Probada la realidad del daño en estos términos, en el presente caso, el reclamante invoca como causa de la caída “*el mal anclado del*

resalte instalado en el control establecido por la Policía Local ... que provocó la caída de la motocicleta que conducía". En concreto señala que sufrió la caída "a consecuencia de la deficiente instalación del resalte que para minorar la velocidad de los vehículos la Policía local había instalado, a fin de realizar algún tipo de control policial".

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.

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 anclado del resalte instalado en el control establecido por la Policía Local*. 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.

A estos efectos el reclamante aporta varios informes médicos, así como el informe del SUMMA 112 que le atendió el día de la caída y le trasladó al Hospital Universitario Infanta Sofía.

En el curso del procedimiento se ha recabado el informe de la Policía Municipal, así como el de la entidad aseguradora municipal.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron a la reclamante el día de la caída no presenciaron esta, limitándose a recoger en su informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2021), considera los informes médicos *“medios probatorios inidóneos para la acreditación de la forma concreta de causación de las lesiones a que los mismos se refieren”*.

Lo mismo cabe señalar del informe del SUMMA 112 que, como declara la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de junio de 2020 (recurso n.º 34/2019) sólo acredita el lugar de recogida, pero no la mecánica de la caída.

En el presente caso, y teniendo lugar la caída con ocasión de un control de la Policía Local, constan en el expediente los informes de 22 de mayo y 11 de agosto de 2023 a los que ya hemos hecho referencia.

A estos efectos, y a pesar del valor que esta Comisión da a la prueba testifical en el caso de las caídas como medio probatorio esencial y que el interesado no ha señalado en su escrito de reclamación la presencia de testigos que pudieran corroborar su relato de los hechos, los informes policiales reseñados nos permiten tener por acreditado que las lesiones por las que se reclama, más allá de ciertas dudas en relación con la dirección y hora exactas de los hechos que fueron aclaradas en el informe de 11 de agosto de 2023, son resultado de la caída sufrida en el lugar y día señalado en el escrito de reclamación, debiendo tenerse en cuenta en relación con la discrepancia en cuanto al lugar de los hechos, que tal y como

señalamos en nuestro dictamen 222/23, “*habrá de estarse a lo señalado en el informe policial que goza en el extremo referido de la ubicación de su actuación, de la correspondiente presunción de veracidad del artículo 77.5 de la LPAC*”.

QUINTA.- Procede seguidamente, analizar si concurre la nota de antijuridicidad del daño, esto es si el, a juicio del reclamante, mal anclado del resalte instalado en el control establecido por la Policía Local, puede ser considerado con suficiente entidad como para ser inevitablemente el factor productor del accidente.

En relación con esta cuestión se pronuncia la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, de 30 de mayo de 2024, señalando que “*para que sea antijurídico el daño ocasionado a uno o varios particulares por el funcionamiento del servicio 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*”.

En este sentido, en primer lugar y respecto del deficiente anclado del resalto, no puede obviarse que, tal y como expresamente señala la Policía Local en su informe de 11 de agosto de 2023, “*el resalto puesto de forma preventiva y por seguridad para los agentes que realizaban el control, no se puede anclar al suelo, ya que no dispone de serie de ningún elemento para ello y a diferencia de los resaltos puestos en otras vías de la localidad de forma fija para que los vehículos aminoren la velocidad, el resalto utilizado en los controles es móvil para ser retirado de forma urgente en caso de necesidad por los agentes no se puede anclar lo que dice la policía*”.

Por otro lado resulta determinante que, tal como ya hemos señalado, del informe de la Policía Municipal fechado el 22 de mayo de 2023 resulta que “*al ir a sobrepasar el resalto de reducción de velocidad, el conductor de la motocicleta frena bruscamente justo cuando la rueda*

delantera toca el resalto señalado, maniobra que propicia en resalto se desplace unos centímetros y al tener la rueda sobre el resalto con los frenos accionados al conductor de la motocicleta pierde el control y se cae de lado junto al agente”, corroborando estos extremos el fechado el 11 de agosto de 2023.

En relación con esta excesiva velocidad del reclamante al acercarse al control policial, que le obligó a realizar un frenazo brusco que motivó su caída, debemos tener también en cuenta que con el informe policial de mayo de 2023 se acompañan fotografías, respecto de las que se hace constar que en ellas se observa como una motocicleta, que obviamente no es la del reclamante, “*sobrepasa el resalto a una velocidad lenta y sin desplazarlo*”, resultando de estas fotos también que el lugar donde se instaló el control permitía su fácil visibilidad.

Sobre el valor que ha de darse al informe de la Policía Local la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 2 de junio de 2021, (rec. 429/2018) destaca la profesionalidad y la imparcialidad de los atestados, de sus autores y de los aspectos técnicos que forman parte del contenido de los atestados, “*lo cual no impide en modo alguno la posibilidad de realizar una necesaria valoración y crítica de su contenido así como en relación con el resto del material probatorio*”.

Frente a todo ello, el reclamante no ha aportado prueba alguna que desvirtúe las conclusiones del informe policial, limitándose a señalar en sus escritos de alegaciones que “*circulaba una velocidad mínima (no puede ser de otra forma cuando uno se aproxima a un control policial ya que de otra forma no estaríamos en la situación actual sino de desobediencia a las indicaciones de los agentes de la autoridad) y que el frenazo fue mínimo*”.

Añade también el reclamante que la fuerte pendiente (inclinación) de bajada existente en lugar de los hechos y el día del siniestro el

pavimento se encontraba mojado por la lluvia caída con anterioridad sí que pudieron influir en el resalte, a no estar anclado, se desplazase y diera lugar al siniestro.

A estos efectos no puede desconocerse que el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, impone a los conductores de vehículos de 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 10.2); el de estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 13.1), 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 en cada 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 21.1).

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no apreciarse daño antijurídico atribuible al 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 10 de diciembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 666/25

Sra. Alcaldesa de San Sebastián de los Reyes

Pza. de la Constitución, 1 – 28701 San Sebastián de los Reyes