

Dictamen nº: **810/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **19.12.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 19 de diciembre 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*”), por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar en la Calle Guzmán el Bueno, nº 67, de Madrid, mientras circulaba con su motocicleta, por el mal estado que presentaba la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 10 de octubre de 2022, por el reclamante, actuando representado por un abogado, se formula reclamación de responsabilidad de patrimonial ante el Ayuntamiento de Madrid, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída sufrida en la dirección indicada el día 8 de febrero de 2022.

Relata la reclamación que el citado día conducía su motocicleta por la calle de referencia cuando se produjo su caída debido al mal estado en que se encontraba la calzada, lo que le llevó a perder el control de la motocicleta y caer violentamente al suelo.

La reclamación que interesa una indemnización por importe de 17.836,38 euros, viene acompañada de diversa documentación, así:

-Informe médico pericial de valoración del daño corporal.

-Presupuesto de reparación de la motocicleta.

-Informe por accidente de tráfico, elaborado por la Policía Municipal de Madrid, en el que en relación con el accidente reclamado, se señala “*los agentes actuantes no observan el accidente, siendo requeridos por V-O por una caída de motocicleta en la Calle Guzmán el Bueno a la altura del N.50, una vez llegado al punto, el mismo es exactamente Calle Guzmán el Bueno N.67, se protege la zona encontrándose ya en el lugar la SAMUR que atiende al conductor de la motocicleta.*

La caída se produce por un socavón en la calzada, tapado insuficientemente con una plancha metálica y rodeado de arena mojada y barro, lo que hace que al paso de vehículos de dos ruedas, éstos puedan perder el equilibrio fácilmente.

La SAMUR atiende al conductor de la motocicleta de heridas leves en pierna izquierda y mano derecha, trasladándole con pronóstico leve al Hospital Fundación Jiménez Díaz para una mejor valoración.

La motocicleta tiene daños en lado izquierdo del depósito y en lado izquierdo del protector del motor, queda estacionada en el lugar”.

-Diversas fotografías del lugar del accidente.

-Informe de asistencia sanitaria de SAMUR, fechado el día de la caída.

-Informe de alta de Urgencias de la Fundación Jiménez Díaz, del día de la caída con un juicio diagnóstico de policontusiones.

-Informe de centro privado de rehabilitación.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del correspondiente expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

Por correo electrónico del 2 de diciembre de 2022 se comunicó a la aseguradora municipal la apertura del expediente, con copia del mismo, acusando recibo de su comunicación dicha aseguradora por correo electrónico del día 5 de igual mes.

Por escrito de la instrucción, notificado el 5 de diciembre de 2022, se requiere al reclamante para que aporte al expediente, fotocopia simple del permiso de circulación del vehículo perjudicado, para determinar y justificar su propiedad, fotocopia de la póliza de seguros del vehículo siniestrado y fotocopia del recibo de pago de la prima de anualidad correspondiente al momento del siniestro, fotocopia simple de la tarjeta de inspección técnica de vehículos en vigor en la fecha del suceso, fotocopia simple del permiso de conducir en vigor de quien pilotaba el vehículo en el momento del siniestro, las fotografías adjuntas toda vez que las aportadas no son visibles, partes de baja y alta por incapacidad temporal, informe de alta médica declaración suscrita por el propietario del vehículo, por el tomador del seguro y por el reclamante en la que se manifieste expresamente que no ha sido indemnizado (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas y cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse.

Requerimiento que se atiende el 20 de diciembre de 2022, registrándose escrito al que se adjunta, escritura pública de poder general para pleitos otorgada por el reclamante en favor del abogado

actuante, copia del permiso de circulación de la motocicleta, copia del contrato de seguro de la misma, tarjeta de inspección técnica, permiso de conducción del reclamante, fotografías del lugar de la caída.

Previa solicitud de la instrucción, con fecha 5 de septiembre de 2024 se emite informe por el Departamento de Vías Públicas, en el que se señala “*1.- En la fecha y lugar indicados por el reclamante, la compañía Nedgia Madrid, S.A., con CIF (...) estaba ejecutando obras en su red de distribución, disponiendo de la licencia GNLC 485531.*

2.- Se adjunta copia de la licencia en la que consta el nombre de la empresa que ejecutaba la obra.

3.- No se trata de una obra promovida por el Ayuntamiento de Madrid, no habiendo, en consecuencia, nada más que informar ya que, de conformidad con lo dispuesto en la vigente Ordenanza de Diseño y Gestión de Obras en la Vía Pública, la responsabilidad de la señalización y protección de las zonas de obra es responsabilidad del titular de la licencia”.

Por correo electrónico de 3 de febrero de 2023, se concede trámite de audiencia a la aseguradora municipal, presentándose por correo de 11 de abril de 2023, escrito de la misma en el que se indica “*les informamos que en base a la documentación que figura en el expediente y de conformidad con el baremo de fecha de ocurrencia de los hechos (2022), la valoración de las lesiones asciende a un importe de 5.251,35 €*”.

El 22 de julio de 2024, el abogado actuante comparece en las dependencias municipales a tomar vista del expediente tramitado.

Con posterioridad se concede trámite de audiencia al reclamante, a la mercantil, antes referida, que estaba ejecutando las obras en el lugar del accidente y a la aseguradora municipal.

El 16 de octubre de 2024, se registran alegaciones por el reclamante en las que viene a ratificarse en su reclamación inicial, entendiendo acreditados los hechos reclamados.

El 21 de octubre de 2024, se registran alegaciones por la mercantil citada. Se sostiene en las mismas que ni los agentes ni el personal del SAMUR pudieron observar cómo se produjo la caída, ni tampoco constan testigos, que puedan acreditar el mecanismo de esta o bien a qué velocidad iba el conductor en el momento en que se produjo la caída, así como que había una buena visibilidad, por tanto, la zona de obras era perceptible y podía evitarse, siendo una calle con dos carriles de la misma dirección, con la diligencia debida y la atención pertinente en la conducción, podía haberse evitado.

Fechada el 8 de noviembre de 2024, figura la oportuna propuesta de resolución en la que se interesa desestimar la reclamación que nos ocupa.

TERCERO.- El día 20 de noviembre de 2024, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 775/24, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

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, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC.

El reclamante 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) al ser el directamente perjudicado por el accidente sufrido y titular de la motocicleta dañada en el mismo.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra el Ayuntamiento de Madrid, competente en materia de infraestructuras viarias, ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), títulos que justifican sobradamente la interposición de la reclamación contra dicho ayuntamiento. A ello cabe añadir la previsión contenida en el artículo 57.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto

Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en el que se dispone: “corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”. Por tanto, no resulta admisible la pretendida exoneración de responsabilidad del Ayuntamiento por el defectuoso estado de una vía de su titularidad, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda derivar a otras entidades como, en el expediente que nos ocupa, a la mercantil que realizaba las obras en la dirección de la caída.

En cuanto al plazo, 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 presente caso, el accidente objeto de reclamación tuvo lugar el 8 de febrero de 2022 y conforme ha quedado reflejado, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló el 10 de octubre de 2022, por lo que no habría transcurrido el plazo de un año legalmente previsto.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedural y, así, se han solicitado los informes preceptivos previstos en el artículo 81 de la LPAC, y se han practicado las pruebas propuestas.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes se ha dado audiencia a los interesados que han formulado

alegaciones. Finalmente se ha formulado la oportuna propuesta de resolución.

Debe concluirse, por tanto, en que la instrucción del procedimiento ha sido completa sin omisión de trámites esenciales o imprescindibles para su resolución.

Sería obstante, de considerar el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación que sobrepasa ampliamente el plazo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la LPAC. Así como se ha venido señalando por esta Comisión, esta situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente, ni consecuentemente a esta Comisión de informar la consulta.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo tanto en la LPAC como en la LRJSP. 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 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), 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, la existencia de un daño físico puede tenerse por acreditada, toda vez que en los informes médicos se consigna que el reclamante sufrió, como consecuencia de la caída, policontusiones diversas.

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 a quien reclama 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 el mal estado de la calzada por la que circulaba. Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica y el informe de accidente de tráfico levantado por la Policía Municipal de Madrid. Asimismo, durante el curso del procedimiento ha emitido informe el departamento del Ayuntamiento de Madrid con competencias en materia de conservación de vías públicas.

Por lo que se refiere a 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 al reclamante no presenciaron este, limitándose a recoger en el informe lo manifestado por el interesado como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia

del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2012), 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*”.

En relación al mencionado informe por accidente de tráfico de la Policía Municipal, si bien los agentes que lo formulan no presenciaron la caída, sí que vienen a consignar una serie de circunstancias de las que interpretadas en su conjunto cabe razonablemente concluir que el accidente reclamado sobrevino en la forma determinada por el reclamante.

En relación a lo expuesto, se debe señalar que la ausencia de prueba directa sobre las circunstancias del evento reclamado no supone un impedimento absoluto para poder tener por acreditado el mismo, acudiendo para ello a la denominada prueba indiciaria. Así, al respecto de la misma, señala la Sentencia de 17 de julio de 2024, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, que “*hemos de poner de relieve que aunque la apreciación de la actividad probatoria practicada en el proceso a instancia de las partes, haya de hacerse teniendo por base las reglas del precitado artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ello no exige que la prueba valorada haya de ser directa y recaer inmediatamente sobre los hechos relevantes que la ahoraapelante ha de probar; también puede ser indiciaria, es decir, no mostrar directamente los hechos relevantes necesitados de justificación, aunque sí otros de los que aquéllos pueden inferirse, por medio de un razonamiento basado en el nexo lógico existente entre los hechos probados y los que se trata de probar*”. En igual línea la Sentencia de 5 de diciembre de 2023 de igual Sala y Sección, al señalar que “*sin embargo, la Sala ha revisado la grabación de la vista y apreciado razones para llegar a conclusiones alternativas a la de la Juez de instancia en lo atinente a la causa y a la*

mecánica de la caída de don (...), por cuanto que estas no tienen que acreditarse necesariamente mediante pruebas directas, que recaigan inmediatamente sobre los hechos relevantes que cada parte ha de probar; también puede serlo a través de prueba indiciaria, es decir, las que no muestran directamente los hechos relevantes necesitados de justificación, aunque sí otros de los que aquéllos pueden inferirse por medio de un razonamiento basado en el nexo lógico existente entre los hechos probados y los que se trata de probar”.

Así, figura en dicho informe que la vía es de un único sentido, con calzada única, recogiéndose en el epígrafe de “circunstancias especiales” la presencia de “firme deteriorado, obras, zanja o surco”, apreciando la existencia de barro o gravilla suelta en el firme, identificando como “factor determinante” del accidente el de “calzada en mal estado”. Situación descrita por los agentes que se corresponde con las fotografías aportadas con la reclamación interpuesta.

Sobre la base de lo expuesto, se entiende por los agentes actuantes que el accidente sufrido por el reclamante “se produce por un socavón en la calzada, tapado insuficientemente con una plancha metálica y rodeado de arena mojada y barro, lo que hace que al paso de vehículos de dos ruedas, éstos puedan perder el equilibrio fácilmente”. Apreciación de los agentes actuantes que viene a coincidir sustancialmente con lo relatado por el interesado en su reclamación.

Así las cosas, en apreciación conjunta de la prueba obrante al expediente tramitado, cabe llegar al convencimiento, como se ha señalado, que el accidente sufrido deriva del estado de la calzada por la que transcurría el reclamante, que presentaba un hueco que no estaba tapado en su totalidad, sumado a la arena mojada y barro igualmente presentes, circunstancias que determinaron la pérdida de equilibrio y la caída posterior.

QUINTA.- Acreditada la concurrencia de los elementos propios de la responsabilidad patrimonial del ayuntamiento, resta analizar la cuantificación de los daños.

La aseguradora municipal valora las lesiones padecidas en la cantidad de 5.251,35 € conforme al siguiente desglose, 94 días de perjuicio personal básico con un total 3.356,74 euros y 2 puntos de perjuicio estético, con un importe de 1.894,61 €. A lo que se añade en relación a los daños materiales, la cantidad de 2.768,32 euros.

Por su parte, el reclamante valora los daños sufridos en la cantidad de 17.836,38 euros, con el siguiente desglose:

- 29 días de perjuicio personal particular moderado por un importe de 1.654,16 euros.
- 65 días de perjuicio personal básico, con un total de 2.139,15 euros.
- Secuelas psicofísicas valoradas en 8 puntos con un importe de 7.827,21 euros.
- Perjuicio estético que valora en 2 puntos, por un total de 1.746,19 euros.
- Perjuicio patrimonial por abono de sesiones de rehabilitación por importe de 1.1120 euros.
- Reparación de daños en la motocicleta por importe de 3.349,67 euros.

Dada la existencia de dos valoraciones parcialmente discordantes, procede señalar que la valoración de las lesiones temporales y secuelas ofrecida por el reclamante descansa sobre un informe pericial

elaborado por licenciado en Medicina y Cirugía que motiva adecuadamente las lesiones y secuelas padecidas por el reclamante a raíz del accidente así como su valoración, frente a la valoración de la aseguradora municipal que no ofrece en el caso que nos ocupa, justificación alguna de la indemnización propuesta por este concepto.

En cuanto a los daños materiales, cabe dar por bueno el presupuesto de reparación de la motocicleta aportado por el reclamante a su reclamación, que no ha sido desvirtuado por la Administración municipal, habiendo referido el informe del accidente levantado por la Policía Municipal, la presencia de daños en el lado izquierdo del depósito y del protector del motor. Al respecto, cabría estar a lo indicado en la sentencia de 9 de diciembre de 2016, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al disponer “*y, en el mismo sentido, tampoco disponemos de una valoración de los daños a la motocicleta que nos convenga de que el presupuesto de reparación aportado a los autos por la parte actora es improcedente en algún sentido*”.

A ello habría que añadir finalmente, los gastos incurridos por las sesiones de rehabilitación realizadas por el reclamante en los meses de marzo a mayo de 2022, por importe de 1.1120 euros según factura de la mercantil prestadora de las mismas.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, reconociendo al reclamante una indemnización por importe

de 17.836,38 euros, cantidad que habrá de actualizarse al momento de su reconocimiento, conforme al artículo 34.3 de la LRJAP.

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 diciembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 810/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid