

Dictamen nº: **149/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **21.03.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 21 de marzo de 2024, aprobado por unanimidad, sobre 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D. ....., y un representante de la compañía aseguradora L'EQUITÉ, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de un accidente de motocicleta acaecido cuando circulaba por la calle Francisco Largo Caballero nº 15, de Madrid, por la existencia de un hundimiento en la calzada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por un escrito presentado el día 22 de junio de 2021 en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano Tetuán del Ayuntamiento de Madrid, los interesados antes citados, representados por abogado, formulan reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de un accidente de motocicleta acaecido cuando el primero de los reclamantes circulaba por la calle Francisco Largo Caballero nº 15, de Madrid, por la existencia de un hundimiento en la calzada (folios 1 a 9 del expediente administrativo).

Según el escrito de reclamación, el primero de los interesados circulaba el día 20 de julio de 2020 a la altura del número 15 de la citada calle (farola 51), en condiciones normales, y sufrió una violenta caída al resbalar la motocicleta por la existencia del citado desperfecto. Dice que perdió el control de la motocicleta y se golpeó contra unos setos de la mediana, deslizando la motocicleta por el firme. Tras la caída fue atendido por una patrulla de la Policía Municipal que elaboró un informe del accidente, cuya copia adjunta, que *“corrobora la existencia del hundimiento en el firme, que este no se encontraba señalizado ni advertido, la conducción normal y diligente del reclamante, así como los daños causados a la motocicleta y las lesiones que este sufrió”*.

Como consecuencia del accidente, el reclamante sufrió una luxación de la rodilla derecha, lesión multiligamentaria de la rodilla derecha, fractura apófisis transversa de C7 y fisura del arco 5º costal izquierdo.

Solicitan una indemnización de 15.962,02 euros por los daños personales sufridos (14.546,02 euros), el importe de la franquicia que tuvo que pagar, 730 euros, y daños materiales en el casco (436 euros) y la chaqueta (250 euros) para el reclamante accidentado y 5.665,80 euros para la compañía aseguradora.

Acompañan con su escrito copia de informe médicos, parte de médico de baja/alta por incapacidad temporal, un informe médico pericial de valoración del daño corporal, una factura de una ortopedia, justificante del pago realizado al Hospital General Universitario Gregorio Marañón por la asistencia prestada al asegurado accidentado, permiso de circulación del vehículo siniestrado, informe por accidente de tráfico de la Policía Municipal, informe pericial por los daños sufridos por la motocicleta, recibo de finiquito de indemnización firmado por el asegurado acompañado del justificante de las

transferencias realizadas, valoración de los restos del vehículo, facturas del taller para valoración de la motocicleta, fotografías del casco y de la chaqueta tras el accidente sufrido, así como factura por la compra de un nuevo casco y chaqueta (folios 10 a 96).

**SEGUNDO.-** Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, con fecha 23 de noviembre de 2021 la jefe del Servicio de Responsabilidad Patrimonial requirió a los reclamantes para que aportasen escritura de poder; para la aseguradora, además de la escritura de nombramiento de los representantes legales de la compañía, la escritura de poder otorgada por el perjudicado o, en su caso documentación justificativa de la subrogación; fotocopia de la póliza de seguro del vehículo siniestrado, fotocopia de la tarjeta de Inspección Técnica de Vehículos, fotocopia del permiso de conducir del conductor de la motocicleta; factura de la franquicia a nombre del asegurado; informe de alta médica y de alta de rehabilitación; evaluación económica de la indemnización solicitada, aportando facturas; declaración suscrita por el propietario del vehículo/tomador del seguro/reclamante en la que se manifestara expresamente que no había sido indemnizado (ni iba 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; fotocopia del parte de baja expedido por la Dirección General de Tráfico, si el vehículo siniestrado no hubiese sido reparado y, finalmente, indicación acerca de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas (en su caso, remitir copias).

El día 16 de diciembre de 2021 el representante de los reclamantes presenta escrito en el que da cumplimiento parcialmente al requerimiento efectuado, aportando copia de la póliza de seguro e

indicando que el resto de la documentación había sido presentada con el escrito de inicio del procedimiento.

El día 14 de marzo de 2022 el representante de los reclamantes presenta nuevo escrito al que acompaña nueva factura satisfecha por la compañía aseguradora por los gastos sanitarios que eleva el importe de la indemnización solicitada por esta hasta 5.872,62 euros.

Con fecha 10 de mayo de 2022, y a propuesta de la Subdirección General de Responsabilidad Patrimonial, la directora general de Gestión del Patrimonio dictó resolución acordando tener por desistidos a los reclamantes, al no haber subsanado las deficiencias detectados y cumplimentado correctamente el requerimiento efectuado por la Administración.

Formulado recurso contencioso-administrativo contra la anterior resolución, con fecha 1 de septiembre de 2023 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid dictó la Sentencia nº 360/2023, estimatoria parcial del recurso, ordenando la retroacción de actuaciones al momento de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Madrid, debiendo esta Administración, en ejecución de Sentencia, proceder a resolver de forma expresa en el plazo que la marca la ley.

Con fecha 18 de septiembre de 2023, el jefe de Departamento de Recursos SAMUR-Protección Civil informa que el día 20 de julio de 2020 a las 18:28 horas atendió al reclamante tras sufrir un accidente de motocicleta en la calle Francisco Largo Caballero esquina con calle José Arcones Gil.

El día 1 de diciembre de 2023, emite informe el jefe de Unidad de Conservación 2, del Departamento de Vías Públicas de la Subdirección General de Conservación de Vías Públicas en el que indica que la competencia en la conservación del pavimento/estructura corresponde

a esa dirección general, y está incluida dentro del contrato denominado “*Gestión Integral de Infraestructuras Viarias de la Ciudad de Madrid, Lote 6*”. El informe indica que, tras consultar las aplicaciones informáticas municipales y como se refleja en el informe de la empresa adjudicataria, no se detecta ninguna incidencia que coincida con el desperfecto en el pavimento que motiva la reclamación por no haber sido detectada o denunciada por cualquiera de los medios habilitados a tal fin.

El Departamento de Vías Públicas continúa refiriendo que, al tratarse de una incidencia clasificada como del tipo A1 según el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, en su artículo 6.2.2.2 “*Modelo de Gestión de incidencias pavimentos*” letra d), es obligación del adjudicatario actuar de oficio, sin necesidad de requerimiento por parte del ayuntamiento. Además, el informante indica que, según el pliego, en su artículo 6.2.1. “*Vigilancia del Estado de los Pavimentos en Vías y Espacios Públicos*”, el adjudicatario deberá llevar a cabo las labores de vigilancia del estado de los pavimentos e introducir las incidencias detectadas en la aplicación informática municipal. Se señala que podría considerarse imputable a la empresa adjudicataria por incumplimiento del artículo 6.2.1. “*Vigilancia del Estado de los Pavimentos en Vías y Espacios Públicos*”, si se demostrara la relación causa-efecto y el resto de los requisitos necesarios para ello.

Por último, el informe señala que la empresa adjudicataria del contrato es la empresa DRAGADOS, S.A.

El día 18 de diciembre de 2023, la aseguradora municipal valora los daños sufridos por los reclamantes en total en 21.627,82 euros, de los cuales 15.962,02 euros corresponderían al asegurado y 5.665,80 euros para la compañía aseguradora.

Notificado el trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, el día 31 de diciembre de 2023 la representante de los reclamantes presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta que resulta acreditado en el expediente que la única causa del siniestro fue el hundimiento del firme, sin que se imputara ningún tipo de imprudencia o negligencia al conductor.

El día 16 de enero de 2024, presenta escrito de alegaciones el representante de la empresa Dragados, argumentando la caducidad del procedimiento y la ausencia de prueba suficiente que acredite el nexo causal entre los hechos alegados y la producción del daño. Añade, además, que ha cumplido sus obligaciones contractuales de forma diligente, por lo que no es posible exigirle responsabilidad en los hechos.

Finalmente, el día 23 de enero de 2024 el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial de la Dirección General de Gestión del Patrimonio dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos por el reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales ni concurrir la antijuridicidad del daño.

**TERCERO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 21 de febrero de 2024.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit 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 21 de marzo de 2024.

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 de las reclamaciones acumuladas, la del asegurado, de cuantía superior a 15.000 euros 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, ROFCJA).

En efecto, tal y como hemos referido en el antecedente de hecho primero, hay un único escrito en el que se acumulan dos reclamaciones expresamente diferenciadas: una, por el conductor de la motocicleta y otra, por la compañía aseguradora. Solo la primera alcanza la cuantía de 15.000 € legalmente requerida para la emisión de dictamen.

Por lo tanto, el presente dictamen no se pronunciará sobre la reclamación presentada por la compañía aseguradora.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas 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.

En cuanto a la legitimación activa, la ostenta el conductor de la motocicleta cuya propiedad acredita, al amparo del artículo 4 de la LPAC y artículo 32 de LRSP, ya que es la persona perjudicada por el accidente que alega producido por la existencia de un hundimiento en la calzada.

La legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid deriva de la titularidad de las competencias de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, ex artículo 25.2. d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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 20 de julio de 2020, por lo que la reclamación presentada el día 22 de junio de 2021 año está formulada en plazo, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas (Departamento de Vías Públicas), del Ayuntamiento de Madrid.



Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, habiendo formulado alegaciones el representante del reclamante y la empresa adjudicataria del contrato. Después, se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

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.

**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 el presente caso, resulta acreditado en el expediente que el reclamante sufrió un accidente de motocicleta y fue asistido tras el mismo por la Policía Municipal y por el SAMUR, que trasladó al reclamante, con pronóstico moderado, por fuerte contusión en tórax y cabeza, al Hospital General Universitario Gregorio Marañón. Como

consecuencia del accidente, el reclamante sufrió una luxación de la rodilla derecha, lesión multiligamentaria de la rodilla derecha, fractura apófisis transversa de C7 y fisura del arco 5º costal izquierdo, precisando órtesis de rodilla y tratamiento rehabilitador, con un total de 227 días de curación y una secuela de gonalgia postraumática inespecífica.

El reclamante alega que la caída fue consecuencia del mal estado del pavimento, pues presentaba *“un hundimiento en la calzada”*. Aporta como prueba de su afirmación diversos informes médicos, un informe pericial de valoración del daño corporal, el informe por accidente de tráfico emitido por la Policía Municipal y un informe pericial del vehículo siniestrado.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo (*v.gr.* dictámenes 168/16, de 9 de junio, 378/16, de 11 de agosto y 458/16, de 13 de octubre) que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público porque los firmantes de los mismos no fueron testigos directos de la caída, limitándose a recoger lo manifestado por el paciente en el informe como motivo de consulta. Lo mismo cabe indicar en relación con el informe pericial de valoración del daño corporal, así como el informe pericial del vehículo siniestrado.

En relación con el informe emitido por la Policía Municipal, el reclamante afirma en su escrito de alegaciones que dicho informe *“corroboración la existencia del hundimiento en el firme, que este no se encontraba señalizado ni advertido, la conducción normal y diligente del reclamante, así como los daños causados a la motocicleta y las lesiones que este sufrió”*.

Un análisis detallado del citado documento no permite compartir la anterior afirmación. En efecto, el informe de la Policía Municipal indica que el accidente tuvo lugar el día 20 de julio de 2020 a las 18:22 horas en la calle Francisco Largo Caballero, 15 y describe las características de la vía, las circunstancias del accidente (tipo de accidente: caída; circulación: fluida; iluminación: luz del día natural, solar; condiciones meteorológicas: despejado; visibilidad: buena visibilidad; superficie del firme: seco y limpio e indica como factos determinante: *“calzada en mal estado y exceso de velocidad”*). El informe, tras la identificación del conductor de la motocicleta describe el accidente de la siguiente forma:

*“Requeridos por emisora, los agentes no presencian y toman manifestaciones. Conductor vehículo: trasladado al Hospital Gregorio Marañón, sin manifestaciones. Testigo 1: circula por el carril derecho tras dejar atrás Institución Libre de Enseñanza conduciendo su vehículo matrícula (...), cuando por el carril izquierdo la rebasa la motocicleta y tras rebasar un hundimiento de la calzada, pierde el control y el motorista se estrella contra los setos de la mediana, continuando la moto sola arrastrando por el suelo hasta pasados unos metros la calle de José Arcones Gil. (...).”*

Del contenido del informe resulta, por tanto, que los policías no fueron testigos directos del accidente, resultando de la declaración de la testigo que la motocicleta le adelantó por el carril izquierdo y que perdió el control de la misma por un hundimiento en la calzada, reflejándose en el informe como factor determinante del accidente el citado hundimiento y el exceso de velocidad.

Sin embargo, del citado informe no puede tenerse por acreditado que el desperfecto fuera de tal entidad que rebasase los estándares de seguridad exigibles. En efecto, para que el daño resulte imputable a la

Administración competente será necesario que ésta haya incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables, en función de las circunstancias concurrentes y del sector de actividad, en el presente caso, el derivado de la conservación de las calzadas; sólo entonces podrá considerarse que el daño es antijurídico y el particular no tendría el deber de soportarlo, conforme establece el artículo 32.1 LRJSP.

En dicho sentido, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, haciéndonos eco de la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración de los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los viandantes, de acuerdo con la conciencia social. Así, *“para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico 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”* (STS 5 de julio de 2006).

De esta forma, se trata de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además, relevante. En otro caso, no existiría título de imputación del daño a la Administración.

En el presente caso, aunque el informe policial recoge la existencia de fotografías, pues así se ha rellenado en la casilla correspondiente, no figuran estas incorporadas al mismo, lo que impide valorar el estado de la calzada y la entidad del desperfecto. El

interesado tampoco ha aportado fotografías tomadas por él del hundimiento de la calzada.

Ahora bien, según resulta del informe de la Policía Municipal, los agentes no debieron considerar de entidad suficiente el desperfecto porque no procedieron a su señalización para evitar nuevos accidentes, como es habitual en estos casos, ni tampoco dieron aviso al Departamento de Vías Públicas para su reparación.

Por otro lado, también queda constancia en el informe policial como factor determinante del accidente el exceso de velocidad, declarando el testigo que la motocicleta circulaba por el carril izquierdo y que le rebasó.

Conviene recordar 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, y la obligación de respetar los límites de velocidad establecidos y a 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 concurrir la antijuridicidad del daño.

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 21 de marzo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 149/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid