

Dictamen n<sup>o</sup>:           **626/13**  
Consulta:               **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto:                 **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación:           **26.12.13**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 26 de diciembre de 2013, emitido ante la consulta formulada por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.A.A.S. (en adelante, *“el reclamante”*), sobre los daños y perjuicios derivados de la imposición de diversas sanciones de tráfico.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 15 de octubre de 2012, se presentó en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano de Sanchinarro, escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los daños y perjuicios ocasionados al reclamante, como consecuencia de la imposición de diversas sanciones de tráfico, que posteriormente fueron anuladas tras la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto contra las mismas.

En su escrito, expresa que finalizado el procedimiento del recurso de revisión *“y habiendo resultado favorable para mi persona, me veo ahora en la obligación de solicitar el importe que por culpa de esta situación me*

*he obligado a desembolsar y a solicitar daños y perjuicios ocasionados por el error cometido (...).”*

Solicitaba por ello una indemnización por importe de 18.098,85 euros, con el siguiente desglose:

- Importe de las sanciones abonadas: 1.137 euros.
- Gasto de aval: 400 euros.
- Gastos de desplazamiento entre Zaragoza y Madrid: 500 euros.
- Solicitud de préstamo con el fin de afrontar los gastos y el pago de los plazos: 3.200 euros.
- Daños y perjuicios ocasionados contra su persona y a su familia (estrés, problemas económicos e indefensión): 12.000 euros.
- Intereses (5%): 861,85 euros.

El reclamante justificaba el reintegro total del importe del crédito concedido, por ser el único motivo de su solicitud el hacer frente a los gastos derivados de las sanciones impuestas. Solicitaba, igualmente, los gastos de cancelación del referido crédito así como unas cantidades no determinadas por estar a la espera de serle facilitadas por el banco.

Acompañaba a su reclamación la siguiente documentación: un contrato de préstamo al consumo por importe de 3.000 €, documentación en relación a la formalización y cancelación de un aval por importe de 7.362,91 € y carta de pago correspondiente a las sanciones impuestas.

En escrito posterior de 29 de noviembre de 2012, a requerimiento del Ayuntamiento, manifestaba que el recurso de revisión interpuesto y estimado, se basaba en el hecho de que las notificaciones de las sanciones

de tráfico impuestas nunca llegaron al domicilio del vehículo, y atribuía este error al Ayuntamiento; a dicho escrito acompañó diversa documentación del vehículo.

**SEGUNDO.-** En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo ha puesto de manifiesto los siguientes hechos:

Entre el 28 de junio y el 21 de septiembre de 2008, le fueron impuestas al reclamante nueve sanciones de tráfico, en su mayoría por exceder la velocidad fijada como máxima (existe en el expediente referencia a otras sanciones de tráfico impuestas al reclamante).

En los nueve casos se intentaron practicar los actos de incoación de los expedientes sancionadores en una dirección en Alcalá de Henares.

Se han aportado al procedimiento los nueve actos administrativos de incoación de los expedientes sancionadores y los intentos de notificación en dicha dirección, figurando en los recibos del Servicio de Correos la observación de “*desconocido*”.

Ante la imposibilidad de realizar la notificación en el domicilio precitado, las resoluciones se publicaron mediante edicto en el BOCM n.º. aaa de fecha bbb de 2008, así como mediante su exposición en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento, entre las fechas ccc y ddd de 2008.

Mediante Resolución del director general de Movilidad, de 5 de enero de 2009, se resolvió el procedimiento sancionador en el sentido de imponer las multas correspondientes.

Del mismo modo, se intentaron practicar las nueve notificaciones de esta resolución sancionadora, en la misma dirección de Alcalá de Henares, siendo igualmente infructuosa y publicándose el edicto

correspondiente, respecto de las nueve sanciones que nos ocupan, en el BOCM n.º. eee de fecha fff de 2009, así como mediante su exposición en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento, entre las fechas ggg y hhh de 2009.

El reclamante, con fecha 7 de octubre de 2011, interpuso recurso extraordinario de revisión en el que manifestó que:

*“se ha cometido una indefensión hacia mi persona. Comprobados los expedientes sancionadores pude ver que las notificaciones que por Ley me tienen que comunicar no fueron enviadas al domicilio perteneciente al vehículo que desde la fecha de adquisición del mismo se encuentra en C/ A n.º iii (jjj Zaragoza) y no en Plaza B n.º kkk de Alcalá de Henares donde han enviado dichas notificaciones. Dirección en la cual estuve viviendo hasta el año 2000 año en el cual cambié de residencia fijándola en Zaragoza, lugar en el que en el 2006 compré el vehículo (...) y en la actualidad sigue siendo la misma como pueden verificar en sus bases de datos, en la DGT, como en la Agencia Tributaria”.*

El hoy reclamante presentó el recurso de revisión respecto de 39 sanciones que, parece ser, se le impusieron en su momento. Así lo refleja el escrito del recurso de revisión, en los que identifica tal número de expedientes y entre los que se encuentran las nueve sanciones sobre las que posteriormente se estimó el recurso.

Añadía el reclamante en su recurso de revisión que considera la situación desproporcionada, habida cuenta que si las notificaciones hubieran llegado correctamente no tendría que hacer frente a la orden de embargo dictada en el procedimiento sancionador.

Fue notificada al reclamante la Resolución de la jefa del Departamento de Recursos de Multas de Circulación, de 8 de marzo de 2012, la cual

estimaba el recurso interpuesto respecto de nueve sanciones, e informaba que, en el supuesto de haber procedido al pago de la multa, o su importe hubiese sido cobrado por vía ejecutiva, debería aportar número de cuenta bancaria para su devolución.

El reclamante, mediante escrito presentado el 23 de mayo de 2012, solicitó el abono del importe correspondiente a las multas pagadas, facilitando el número de cuenta requerido.

Mediante Resolución de 5 de noviembre de 2012, el director general de Gestión y Vigilancia de la Circulación ordenó la devolución de los importes correspondientes a las nueve sanciones de tráfico impuestas al reclamante, lo cual se llevó a efecto, con el siguiente desglose:

- 1) Boletín de denuncia: lll (folios 36 a 81).
  - Importe total abonado: 122,99 €, el 26 de enero de 2012 (folio 66).  
Importe total devuelto: 128,40 € (folio 68).
- 2) Boletín de denuncia: mmm (folios 82 a 129).
  - Importe total abonado: 122,99 €, el 7 de febrero y 25 de mayo de 2012 (folio 111). Importe total devuelto: 128,17 € (folio 115).
- 3) Boletín de denuncia: nnn (folios 130 a 172).
  - Importe total abonado: 53,47 €, el 26 de enero de 2012 (folio 164).  
Importe total devuelto: 55,82 € (folio 166).
- 4) Boletín de denuncia: ooo (folios 173 a 219).
  - Importe total abonado: 122,99 €, el 26 de enero de 2012 (folio 203). Importe total devuelto: 128,40 € (folio 205).
- 5) Boletín de denuncia ppp (folios 220 a 263).

- Importe total abonado: 122,99 €, el 26 de enero de 2012 (folio 247). Importe total devuelto: 128,40 € (folio 249).

6) Boletín de denuncia qqq (folios 264 a 307).

- Importe total abonado: 122,99 €, el 26 de enero de 2012 (folio 291). Importe total devuelto: 128,40 € (folio 293).

7) Boletín de denuncia rrr (folios 308 a 351).

- Importe total abonado: 122,99 €, el 26 de enero de 2012 (folio 335). Importe total devuelto: 128,40 € (folio 337).

8) Boletín de denuncia sss (folios 352 a 389).

- Importe total abonado: 122,99 € (folio 445). Importe total devuelto: 128,40 € (folio 445).

9) Boletín de denuncia ttt (folios 390 a 433).

- Importe total abonado: 122,99 € (folio 446). Importe total devuelto: 128,40 € (folio 446).

**TERCERO.-** A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante, RPRP).

Con fecha 22 de noviembre de 2012, se practicó requerimiento al reclamante, a fin de: indicar si por los mismos hechos se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas; aportar copia del

permiso de circulación del vehículo implicado; copia de la póliza del seguro del vehículo y copia del recibo del pago del mismo; copia de la tarjeta de inspección técnica de vehículos en vigor en la fecha del suceso; copia del permiso de conducción en vigor; descripción detallada de los hechos, así como justificantes acreditativos de los mismos; indicación detallada del lugar de los hechos e indicación de los restantes medios de prueba que pretendiese proponer.

Dicho requerimiento fue atendido mediante escrito presentado el 29 de noviembre de 2012.

Se ha incorporado al expediente el informe emitido por el Departamento de Recursos de Multas de Circulación, de 22 de febrero de 2013, en el que se hace constar:

*“Las aludidas denuncias fueron recurridas por el denunciado mediante escrito de revisión, donde alega que se ha producido ‘indefensión’ al haber sido notificado en un domicilio que desde el año 2000 ya no habita.*

*Como es evidente, el acceso a los bancos de datos ajenos a este Consistorio se halla normalmente restringido, de ahí que se tenga que acudir a los archivos propios para poder averiguar el domicilio de los denunciados, máxime cuando por circunstancias ajenas a la voluntad del denunciante no es posible entregar la denuncia en mano.*

*En virtud de lo anterior se procedió ESTIMAR el mencionado recurso toda vez que figura, como es preceptivo, en el archivo correspondiente de la D.G. de Tráfico el alta del vehículo y propietario, desde su adquisición, en el domicilio de la c/ A, kkk de la localidad de Zaragoza.*

*Por todo ello se ha procedido a tramitar su devolución en el mes de septiembre del año 2012, y en el mes de noviembre del mismo año 2012 se produce la Resolución del Director General de Gestión y Vigilancia de la Circulación disponiendo la ejecución del contenido de las propuestas de devolución de ingresos indebidos”.*

Consta notificada al reclamante por los servicios postales, con fecha 14 de mayo de 2013, la apertura de trámite de audiencia, sin que se presentaran alegaciones dentro del plazo concedido para ello.

La instructora del procedimiento formuló propuesta de resolución, de 7 de octubre de 2013, en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial. Y ello, al considerar que no se ha producido daño antijurídico ni tampoco se ha acreditado la existencia de daños que deban ser indemnizados.

**CUARTO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 2 de diciembre de 2013, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excm. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 26 de diciembre de 2013.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de estos antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre (LCC), por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros (18.098,85 €), y a solicitud de la alcaldesa de Madrid, órgano legitimado para ello a tenor del artículo 14.1 de la misma LCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 de la LCC.

**SEGUNDA.-** El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 139.1 de la LRJ-PAC, al ser la persona que sufrió el daño que reclama.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid en cuanto que es titular de la competencia en materia de ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas ex artículo 25.2.b) de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

A tenor del artículo 142.5 de la LRJ-PAC, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año desde la fecha en que se haya producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En el presente caso el *dies a quo* para el inicio del cómputo del plazo de prescripción es el correspondiente a la fecha de notificación de la estimación del recurso de revisión que presentó el interesado, fecha que si bien no consta debe necesariamente ser posterior a la fecha del acuerdo de dicha resolución estimatoria (8 de marzo de 2012). Por ello al haberse presentado la

reclamación el 15 de octubre de 2012 debe considerarse presentada dentro del plazo legal.

Por lo que se refiere a la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, el órgano administrativo competente para la instrucción ha seguido los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC, artículos 139 y siguientes, desarrollado por el RPRP.

Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho de este dictamen, se ha recabado informe del servicio correspondiente, de conformidad con el artículo 10.1 del RPRP. Del mismo modo, se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia, regulado como garantía esencial del derecho de defensa en los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP.

**TERCERA.-** Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula el reclamante, debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (Recurso 3261/2009):

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, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente recoge dicha Sentencia que:

*“La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que “no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.*

**CUARTA.-** La cuestión que resulta procedente examinar a continuación es la relativa a la existencia de algún daño indemnizable con causa en el funcionamiento del servicio público, en este caso, por la imposición de las nueve sanciones de tráfico que posteriormente fueron anuladas mediante la estimación parcial del recurso de revisión.

Hay que dejar sentado que si bien el interesado interpuso recurso de revisión contra 39 sanciones, la resolución del recurso de revisión anuló 9 de ellas, por lo que la reclamación sobre responsabilidad patrimonial debe ceñirse al posible daño originado exclusivamente por la anulación de esas 9 sanciones.

En este sentido, el reclamante solicita como indemnización diversos conceptos económicos.

En primer lugar, reclama el importe de las sanciones abonadas así como los intereses de las mismas.

Tal pretensión debe ser rechazada de plano, habida cuenta que consta en el expediente remitido que, estimado el recurso de revisión, se procedió a la devolución de las cantidades abonadas en concepto de las sanciones impuestas, con los respectivos intereses hasta la fecha de devolución, de conformidad con la Ordenanza fiscal general de gestión, recaudación e inspección del Ayuntamiento de Madrid, de 23 de diciembre de 2004.

De estimarse la indemnización solicitada por dicho concepto, se produciría un enriquecimiento injusto, que carece de justificación. En este sentido puede traerse a colación la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 diciembre 2004, JUR 2005\232238, cuando señala que:

*«según resulta de lo expuesto por el Tribunal Supremo, sólo procederá indemnización por responsabilidad patrimonial cuando, aparte de reunirse los requisitos para que ésta surja, se deban cubrir daños no reparados con las otras sumas que se perciben con causa en unos mismos hechos, con lo que se la dota de un carácter complementario en el sentido de que sólo cuando se detecte esa insuficiencia, podrá reconocerse, además de las sumas a que ya se tiene derecho, otra por aquel concepto, pues lo contrario nos llevaría a un enriquecimiento injusto no permitido por el ordenamiento jurídico; esto es, no puede hacerse abstracción de las cantidades percibidas por las diferentes vías, sin perjuicio del carácter compatible entre unas y otras (sentencias del Tribunal Supremo de 17 de abril y 12 de mayo de 1.998 o 2 de marzo de 2.000). Y es que la extensión de la obligación de indemnizar por responsabilidad patrimonial de la Administración responde, según*

*se deduce lo dispuesto en los artículos 106.2 de la Constitución y 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, citada, y ha proclamado reiteradísimamente el Tribunal Supremo, al principio de la reparación “integral”».*

Tampoco los importes correspondientes a los gastos del aval que se constituyó o los relativos al préstamo al consumo que solicitó el reclamante resultan indemnizables.

En cuanto a la indemnización de los gastos derivados del aval en una cuantía de 400 €, se aportan unos documentos que acreditan un desembolso por dicho concepto de 316,48 €. No obstante ello, en primer lugar no consta en la documentación remitida a este Consejo que el aval fuera presentado o aportado en el procedimiento ejecutivo para garantizar del pago de las sanciones impuestas, pero como quiera que dicha documentación puede hallarse en poder de la Administración consultante, que por otro lado no lo niega, ha de aceptarse que así fue. Sin embargo, no ha quedado justificado que dicho aval fuera constituido para asegurar el pago de las sanciones anuladas, pues garantizaba una deuda de 7.362,91 €, sensiblemente superior a la objeto de anulación. Se ha de recordar que el recurso presentado afectaba a un total de 39 sanciones, siendo estimadas tan solo 9 de las mismas. Abunda en la falta de conexión del aval con las multas estimadas, el hecho de que se abonara el importe más elevado de las citadas sanciones anuladas (983,82 €), el 26 de enero de 2012, diez días después de que se constituyera el aval el 6 de enero de 2012, y de que se cancelara el 31 de julio de 2012, bastantes meses después de que la totalidad de las sanciones anuladas hubieran sido pagadas (el 7 de febrero de 2012 se abonaron 121,47 € y el 25 de mayo de 2012, 1,52 €, quedando la deuda saldada).

Por su parte, tampoco se acredita que el contrato de préstamo al consumo guarde relación con el pago de las sanciones, pues bien pudiera

corresponder a dicho pago o a cualquier otra causa, máxime si se tiene en cuenta que se constituyó el 9 de abril de 2012 por un importe superior al de las sanciones anuladas, cuando solo quedaban por pagar 1,52 € de la deuda anulada.

Igual suerte debe seguir la pretensión de indemnización en concepto de gastos de desplazamiento, pues ni se ha justificado ni se ha acreditado su relación con la imposición de las sanciones.

Por último, el reclamante solicita una indemnización de 12.000 € por daños y perjuicios ocasionados contra su persona y a su familia (estrés, problemas económicos e indefensión). En primer lugar la posible existencia de daño moral debe ir referida a la persona del reclamante, sin que pudieran ser indemnizables daños ocasionados a su familia, que ni concreta, ni relata, ni acredita. En todo caso, de los hechos que concurren no se desprende la posible existencia de un daño moral, no se ha acreditado, siquiera de modo indiciario, que de la imposición de las sanciones, o de la necesidad de recurrir en revisión, se derive algún perjuicio de las características expuestas, pues no consta ninguna circunstancia al respecto. En este sentido ha de recordarse la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de diciembre de 2010:

*«Aplicando la anterior doctrina al caso actualmente controvertido, y, a la luz de la doctrina sobre la carga de la prueba, el recurso deberá ser rechazado, máxime dada la generalidad con la que se plantea la pretensión ejercitada, sin aclarar, en ningún momento, y menos aún acreditar, cuáles han sido los daños concretos de las anulaciones llevadas a cabo por la Agencia Tributaria. No basta ciertamente con la fórmula genérica utilizada aludiendo a "unos daños psicológicos, físicos y morales de gran importancia" máxime cuando consta indubitadamente que los efectos de las liquidaciones*

*anuladas han sido sustituidos por las correspondientes devoluciones de ingresos más los intereses resarcitorios».*

Por ello la reclamación de responsabilidad patrimonial debe ser desestimada al no concurrir daño indemnizable alguno.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

No procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la administración formulada por el reclamante al no existir acreditada la necesaria relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño alegado.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 26 de diciembre de 2013