

Dictamen nº: **246/14**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **04.06.14**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 4 de junio de 2014, 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 de Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.A.M., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios sufridos en su persona, por el accidente producido cuando circulaba con un ciclomotor y que atribuye a la existencia en la calzada de una rejilla que se encontraba hundida.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado en el Servicio de Correos el 14 de febrero de 2013, el interesado reclama una indemnización por los daños y perjuicios que le ha ocasionado el accidente sufrido el día 6 de octubre de 2010, sobre las 22:20 horas cuando circulaba con la motocicleta de su propiedad por la calle Doctor Esquerdo, a la altura del número 39 al pasar por encima de una tapa de alcantarilla que se encontraba hundida y sin señalizar.

Expone que los hechos fueron denunciados ante el Juzgado de Instrucción número 32 de Madrid, juicio de faltas 1771/2011 en el que se

dictó Auto el 17 de febrero de 2012 decretando sobreseimiento libre y archivo de las actuaciones.

A causa de las lesiones producidas por el accidente permaneció de baja laboral hasta el 16 de noviembre de 2011, continuando en tratamiento.

Solicita ser indemnizado en las cantidades que correspondan en base al tiempo que permaneció de baja laboral, periodo curativo, secuelas que padece en la actualidad y por los daños materiales sufridos en la motocicleta de su propiedad y en los objetos que portaba.

Adjunta a su reclamación copia de la denuncia presentada ante la Unidad de Atestados de Tráfico de la Policía Municipal, atestado, diligencias y actuaciones de ésta, informes médicos y parte médico de alta. A efecto de notificaciones designa un despacho de abogados.

**SEGUNDO.-** De la documentación obrante en el expediente se derivan los siguientes hechos:

El reclamante sufrió un accidente el 6 de octubre de 2010, sobre las 22:20 horas cuando circulaba por la calle Doctor Esquerdo a la altura del número 39, con el ciclomotor de su propiedad, al pasar por encima de una rejilla que se encontraba hundida respecto del asfalto, lo que provocó que perdiera el control del vehículo y cayera.

Es atendido en el lugar de los hechos por el SAMUR y trasladado al Hospital General Universitario Gregorio Marañón donde le diagnosticaron policontusión tras accidente de tráfico: traumatismo torácico cerrado, fracturas costales 4º y 5º derechas y fractura desplazada de clavícula derecha, sin incidencias pulmonares.

Precisó tratamiento quirúrgico que se llevó a cabo el 11 de octubre, permaneció de baja laboral por incapacidad temporal por contingencias comunes hasta el 16 de noviembre de 2010.

**TERCERO.-** Mediante notificación cuya recepción consta en el expediente el 12 de marzo de 2013, se cursó requerimiento para que, de conformidad con lo prevenido en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), se complete la solicitud y, en los términos del artículo 6 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP), se acrediten los extremos que se indican en el anexo a dicho requerimiento: declaración de que no ha recibido ni va a recibir ninguna otra indemnización por este accidente; y descripción de los daños personales y materiales con estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido.

También deberá aportar declaración de las personas que pudieran haber presenciado los hechos y cuyo testimonio deberá contener lo que tengan por conveniente en relación con los hechos expuestos por el reclamante y habrá de identificar correctamente a los testigos.

El requerimiento es atendido parcialmente a través de letrada que no acredita la representación, por escrito fechado el 20 de marzo de 2013. Valora los daños personales de acuerdo con el baremo de tráfico contenido en la Ley 34/2003, actualizado conforme a la Resolución de 17 de enero de 2008 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones en 17.641,08 euros, cantidad que comprende los días de hospitalización, impedimento y curación, secuelas, factor de corrección y los objetos que portaba: casco, guantes, cazadora. No efectúa valoración de los daños ocasionados al vehículo y manifiesta que las cantidades detalladas son *“orientativas y susceptibles de modificación (...) al existir la posibilidad de contar con documentación médica que pudiera acreditar variaciones”*.

Aporta copia de informes médicos presentados junto a la reclamación y de un informe médico del Servicio de Traumatología de la Clínica A de 15

de marzo de 2011 cuyo evolutivo informa que el paciente muestra limitaciones para la abducción cruzada y para la abducción máxima del brazo afecto. La radiografía evidencia callo óseo.

Se practican nuevos requerimientos con el fin de que la representación letrada justifique documentalmente la misma e incorporen copia del auto del Juzgado número 32 de Madrid al que se alude en la reclamación. Esta última documentación se envía a través del Servicio de Correos el 24 de mayo de 2013.

Entre los documentos presentados por el reclamante, consta una diligencia de la Unidad de Atestados de Tráfico cuyo contenido pone de manifiesto que personado un agente en el lugar de los hechos:

*“observa que en la citada rejilla solamente figura una fecha (19/09/08), llegando a entrevistarse con el encargado de la estación del Metro de O’Donnell, quien le manifiesta que la misma no pertenece a Metro.*

*Que después de numerosas averiguaciones se determina por parte de este equipo instructor que la conservación del estado de la vía corresponde en el ámbito local al Departamento de Conservación y Renovación de vías Públcas del Ayuntamiento de Madrid, C/ Barco núm. 20 (28004) ”.*

Se ha incorporado al expediente el informe de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil de 22 de mayo de 2013 comunicando que el día de los hechos, en la calle Goya esquina con Doctor Esquerdo se atendió al reclamante trasladándole al Hospital General Universitario Gregorio Marañón.

También se ha recabado el informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públcas, que mediante escrito de 3 de junio de 2013 comunica que la titularidad de la rejilla corresponde a B, que es la encargada

de su conservación y mantenimiento de acuerdo con el art. 31.7 de la Ordenanza Diseño y Gestión de Obras en la Vía Pública.

Una vez instruido el procedimiento y, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.1 RPRP, se ha procedido a dar trámite de audiencia a todos aquellos a quienes se ha considerado interesados en el procedimiento, es decir, al reclamante, y visto el informe técnico municipal a B, como titular de la tapa de registro presuntamente causante del daño.

Queda atestiguada la recepción de ambas notificaciones mediante los correspondientes acuses de recibo, debidamente firmados, que se unen al expediente.

Transcurrido el plazo concedido no consta que en uso del referido trámite, B haya comparecido ni presentado alegaciones u otros documentos.

Por parte del reclamante, su representante presenta escrito de alegaciones el 11 de julio de 2013 por medio de las que ratifica íntegramente la reclamación entendiendo que los hechos y lesiones están suficientemente acreditados y aduce que si el Ayuntamiento hubiera cumplido con su obligación de eliminar la peligrosidad y garantizar la seguridad del ciudadano, los hechos no hubieran ocurrido ya que el sitio era especialmente peligroso dada la vía tan transitada de la que se trataba. Asimismo reitera como incuestionable el nexo causal existente entre los hechos y las lesiones y confirma la indemnización solicitada.

El 21 de marzo de 2014, la adjunta al Departamento del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, elevó propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

**CUARTO.-** En este estado del procedimiento se realiza consulta con fecha 4 de abril de 2014 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, mediante escrito de 25 de abril siguiente, registrado de salida en la Consejería el 8 de mayo de 2014, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el día siguiente y ha recibido el número de expediente 233/14, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección V, presidida por la Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 4 de junio de 2014.

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

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo se ha efectuado al amparo de lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) que establece el carácter preceptivo del dictamen de este Consejo en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuando la cuantía reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada, y se efectúa por el coordinador general de la Alcaldía (por delegación de la alcaldesa de Madrid), órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley.

El presente dictamen, que no tiene carácter vinculante, ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

**SEGUNDA.-** Ostenta el reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, por cuanto que es la persona que sufre los daños causados por el accidente de circulación.

En cuanto a la legitimación pasiva, ésta corresponde al Ayuntamiento de Madrid, titular de la vía en la que se produjo el accidente, al ostentar aquél la competencia en materia de ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, así como en materia de pavimentación de vías públicas urbanas, por *mor* de lo establecido en los apartados b) y d) del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, título competencial suficiente para entender correctamente deducida la reclamación contra el meritado Ayuntamiento.

En lo que al plazo se refiere, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Tratándose de daños físicos o psíquicos el plazo comienza a computarse desde la curación o la determinación de las secuelas.

Es verdad que la ley ha configurado el plazo como de prescripción, lo que supone que ciertas actuaciones pueden interrumpirlo y, en especial, el ejercicio de la acción penal. En relación a la existencia de actuaciones penales y su posible eficacia interruptiva sobre los procedimientos de responsabilidad patrimonial es preciso traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo (valga por todas las Sentencias 18 de enero de 2006 (recurso 6074/2001), 23 de enero de 2001, recurso 7725/1996, y 16 de mayo de 2002, recurso 7591/2000) que admite la interrupción del plazo para el ejercicio de la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial en los casos de existencia de un proceso penal sobre los mismos hechos

determinantes de la responsabilidad administrativa, en aplicación del principio de *actio nata* -conforme al cual la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad-, de tal suerte que la pendencia de un proceso penal encaminado a la fijación de los hechos o del alcance de la responsabilidad subsidiaria de la Administración comporta dicha eficacia interruptiva del plazo de prescripción de un año establecido por el artículo 142.5 LRJ-PAC.

En el presente caso, el accidente se produjo el 6 de octubre de 2010, si bien se presentó denuncia que dio lugar a diligencias previas instruidas por el Juzgado de Instrucción nº 32 de Madrid, archivándose las actuaciones por Auto de 28 de noviembre de 2011. Dicho Auto fue recurrido en reforma y subsidiariamente en apelación. Por Auto de 1 de febrero de 2012 se desestima el recurso de reforma y se admite el de apelación, del que se le tiene por desistido al recurrente mediante Providencia de 17 de febrero de 2012, por lo que se encuentra en plazo la reclamación presentada el 14 de febrero de 2013.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha recabado informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia, exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del RPRP, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra Constitución, 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”.*

La regulación legal de esta responsabilidad está contenida en la actualidad en la LRJ-PAC y en el reglamento de desarrollo anteriormente mencionado, disposiciones que en definitiva vienen a reproducir la normativa prevista en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. El artículo 139 de la citada LRJ-PAC dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

*“1.- Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.*

*2.- En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.*

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración - Sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008- para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos 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, alterando, el nexo causal. c) Ausencia de

fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

**CUARTA.-** Una vez sentado lo anterior, procede ahora realizar una valoración global de la prueba unida al expediente, a efectos de dilucidar si en el caso ahora examinado, se dan los presupuestos necesarios para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial en la Administración actuante.

En el presente caso, ha quedado acreditada, en virtud de los informes médicos incorporados al expediente, la realidad de los daños físicos alegados por el interesado, pero no los daños materiales en los objetos que portaba y que cuantifica en 1.000 euros.

Sentado lo anterior procede examinar si concurre la relación de causalidad inherente a todo caso de responsabilidad extracontractual, que la jurisprudencia, entre otras, en Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, (recurso 3938/1998), define como

*“una conexión causa efecto, ya que la Administración -según hemos declarado entre otras, en nuestras Sentencias de 28 de febrero y 24 de marzo de 1998, 24 de septiembre de 2001, y de 13 de marzo y de 10 de junio de 2002-, sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputables a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”,*

puesto que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender, por tanto, el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento. Ello significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las

Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Por otra parte, no puede olvidarse que en materia de responsabilidad patrimonial la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo los supuestos de fuerza mayor o culpa de la víctima, que corresponde probar a la Administración, recae en quien la reclama (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 -recurso 1267/1999-, 30 de septiembre de 2003 -recurso 732/1999- y 11 de noviembre de 2004 -recurso 4067/2000- entre otras).

Del atestado policial incorporado al expediente se desprende que los agentes actuantes no presenciaron la caída. No obstante, a pesar de ello puede darse por acreditada la relación de causalidad en tanto en cuanto que se recoge la manifestación de dos testigos que relatan que el vehículo accidentado circulaba por el carril izquierdo de la calle Doctor Esquerdo en dirección a la plaza de Manuel Becerra y al pasar encima de una rejilla pierde el control de la motocicleta puesto que dicha rejilla se encuentra algo hundida respecto al asfalto, provocando la caída del motorista.

También consta en el atestado policial levantado el día del accidente las características de la vía y como factores concurrentes, las condiciones de la misma.

Si bien los agentes de la policía municipal no presenciaron los hechos, su presencia inmediata en el lugar del accidente, hace que su informe constituya prueba de los hechos que documenta, tal y como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de octubre de 2012 (recurso 472/2010) en la que se señala que

*“El informe atestado que se ha realizado por los agentes de la autoridad, constituye una pericial que goza del principio de imparcialidad de los Agentes de la Autoridad, que realizaron “in situ” una inspección ocular, sin que se produjera modificación alguna de los elementos del siniestro, lo que constituye una prueba de percepción directa en su estadio final del acontecer del evento dañoso. Dicho documento público, emitido por los funcionarios de la Guardia Civil, en el ejercicio de sus funciones, entendemos que hace prueba plena de los hechos o estado de cosas que documenta, así como de los intervenientes y de la fecha que incorpora”.*

En este caso, el contenido del atestado policial unido a la asistencia del SAMUR en el lugar del accidente permiten entender que, en efecto, el reclamante sufrió un accidente al circular en su motocicleta y perder el control de la misma al pasar por una rejilla que se encontraba ligeramente desnivelada respecto al asfalto.

Acreditada la relación de causalidad, procede examinar la antijuridicidad del daño. La anomalía de la calzada invocada por el reclamante como causante del accidente no es objetivamente suficiente para entender sobrepasado los estándares de seguridad mínimos, pues como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la imputabilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración que tiene como título, en estos casos, el deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin al que sirven hace que el daño sea antijurídico cuando el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002).

Sobre este punto es crucial atender al atestado policial, en el que se indica, como ya ha quedado relatado, que la rejilla causante del accidente se encuentra “*algo hundida*” con respecto al asfalto, es decir, que existe un

pequeño desnivel en relación al asfalto. La entidad del desperfecto debió considerarse por los agentes policiales de escasa entidad, pues no consta que se señalizara para evitar otros accidentes o que se avisara a los servicios municipales de conservación para que procedieran a su eliminación, de lo que parece desprenderse que no estimaron que entrañara un riesgo objetivo para la circulación del tráfico de vehículos.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, por no concurrir el requisito de 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 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, 4 de junio de 2014