

Dictamen n<sup>o</sup>: **26/10**  
Consulta: **Canal de Isabel II**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **03.02.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 3 de febrero de 2010, a solicitud del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno al amparo del artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por V.P., por los daños ocasionados al sufrir una caída a consecuencia de una fuga de agua que se había congelado, en la calle Caballeros a la altura del número 3, de El Pardo, y por los que reclama una indemnización de 25.329,61€.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 28 de diciembre de 2009 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial n<sup>o</sup>aaa, procedente del Canal de Isabel II, remitido por el Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, mediante escrito de 1 de diciembre de 2009.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a registrar de entrada con el número 7/10, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de

Madrid, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, venciendo el plazo para la emisión del dictamen el próximo 11 de febrero de 2010.

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad, en la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, celebrada el día 3 de febrero de 2010.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito presentado por la reclamante el día 2 de junio de 2009 (folios 1 a 3 del expediente), en el que refiere los hechos que motivan su pretensión indemnizatoria, adjuntando la documentación pertinente, de los que, junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1.- El día 19 de noviembre de 2007, la reclamante, entonces de 63 años de edad, sufrió una caída, según aduce, al resbalar con el agua procedente de una fuga de una tubería del Canal de Isabel II que se había congelado.

2.- Como consecuencia del accidente, la reclamante fue atendida en el Hospital Puerta de Hierro de Madrid, donde, de acuerdo con lo indicado en el informe médico de urgencias de dicho Hospital, que obra al folio 21 del expediente administrativo, se le diagnostica fractura del radio distal izquierdo (muñeca izquierda) y fractura acúñamiento grado I de la vértebra dorsal D 12, con afectación de platillo superior, siendo tratada con reducción e inmovilización de la muñeca izquierda y reposo absoluto durante un mes y recomendándose corsé ortopédico a partir de la tercera semana, que portó según informe médico de valoración hasta abril de 2008.

3.- Consta asimismo que con fecha 25 de abril de 2008, la reclamante fue intervenida en el Hospital Central de la Cruz Roja, San José y Santa Adela, de síndrome de túnel carpiano izquierdo, al presentar adormecimiento de los dedos 1, 2 y 3 de la mano izquierda tras caída casual, como se indica en el informe emitido por dicho Hospital, siendo dada de alta el mismo día (folio 30 del expediente administrativo).

4.- Respecto de la evolución posterior de los daños, consta en el informe de radiodiagnóstico de la Clínica Puerta de Hierro, que se incorpora al folio 26 del expediente administrativo, que con fecha 5 de junio de 2008, la reclamante presenta fractura de la D12 consistente en la pérdida de altura fundamentalmente en la porción correspondiente al muro anterior, con acuñamiento asociado y aumento de esclerosis de platillo superior hasta la cara dorsal de cuerpo vertebral, compatible con gran hernia de Schmörl.

Consta asimismo que el día 9 de julio de 2008 fue solicitada ortesis dorso lumbar semirígida, y que la reclamante acudió a rehabilitación si bien no consta la duración del tratamiento.

5.- Obra en el expediente informe de incidencia correspondiente a la Calle Caballero de fecha 21 de noviembre de 2007, en el que se da cuenta de una “rotura” describiendo la incidencia como “fuga en acera desde hace días”, constando que fue resuelta al día siguiente (folio 90 del expediente administrativo).

**TERCERO.-** 1.- Interpuesta la anterior reclamación, por la Jefa de área de Régimen Jurídico y Actuación Normativa de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, se procede a incoar expediente de responsabilidad patrimonial el día 2 de julio de 2009 (folio 98), notificándose esta circunstancia a la reclamante el 13 de julio y correspondiendo su instrucción al Canal de Isabel II.

2.- En fecha 27 de julio de 2009 (folios 102 y 103) se dirige escrito a la interesada para que, en su caso, y en el plazo de quince días, aporte los medios de prueba que considere pertinentes. La reclamante, mediante escrito presentado a través de su abogado, el día 31 de julio de 2009, manifiesta que, dado que toda la documentación ha sido remitida a la empresa encargada de la tasación de los daños por parte del Canal de Isabel II (A), se remite a las conclusiones del informe elaborado por la misma (folio 104 del expediente administrativo).

3.- El 1 de septiembre se dirige escrito a la reclamante en el que se indica que se procede a practicar la prueba documental propuesta y el 22 de septiembre se le concede trámite de audiencia. Tras comparecencia de su representante legal, aquélla formula alegaciones que presenta en fecha 5 de octubre de 2009 (folio 123), en las que se remite al propio expediente administrativo y solicita como indemnización por los daños padecidos la cantidad de 25.329,61€.

4.- No consta haberse emitido el informe del Servicio causante del daño, como exige el artículo 10 del Real Decreto 429/1993. Únicamente en el informe pericial elaborado por la División de Control de Seguros y Riesgos se recogen los partes de incidencias correspondientes a la fecha y lugar en que tuvo lugar el accidente.

**CUARTO.-** Concluida la instrucción del expediente, el 20 de octubre de 2009, por la Subdirectora de la Asesoría Jurídica del Canal de Isabel II, se emite propuesta de resolución en la que se concluye que concurren todos los requisitos para que sea declarada la responsabilidad de la Administración, cuantificando la indemnización en 21.227,47 €.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes,

## CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto 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 (en lo sucesivo, LCC), según el cual: “1. *El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) Expedientes tramitados por (...) la Comunidad de Madrid (...) sobre: 1º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada*”. En el caso que nos ocupa, la interesada ha cifrado el importe de su reclamación en 25.329,61€, por lo que resulta preceptivo el dictamen del órgano consultivo.

**SEGUNDA.-** La reclamante formula su pretensión indemnizatoria, al haber sido ella misma quien sufrió la caída, concurriendo en ella la condición de interesada, *ex* artículo 31 de la LRJAP.

En cuanto al Canal de Isabel II, se trata de una entidad de derecho público cuya regulación se encuentra en el artículo 7 de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid y en el artículo 2 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2.2 de la Ley 30 /1992, de 26 de noviembre, del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone que se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas “*las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de*

*Administración Pública. Estas entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”.*

Se cumple, por lo tanto, la legitimación pasiva del Canal de Isabel II.

La caída se produjo el día 19 de noviembre de 2007, según afirma la reclamante y se ve corroborado por el informe de urgencias del Hospital Puerta de Hierro, incorporado al expediente administrativo, habiéndose presentado la correspondiente reclamación, el 2 de junio de 2009.

No obstante parecer *prima facie* que la presentación es extemporánea, lo cierto es que la reclamante hubo de ser intervenida de las secuelas de la caída el 25 de abril de 2008, de síndrome de túnel carpiano. Por otro lado consta un informe de radio diagnóstico de la Clínica Puerta de Hierro de 5 de junio de 2008, constando asimismo que se le recomienda material de ortopedia con fecha 9 de julio de 2008.

Por lo tanto, la reclamación se presentó en plazo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de LRJ-PAC. *“El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.*

**TERCERA.-** En la tramitación del procedimiento se observa que no se ha emitido el informe del Departamento causante del daño, si bien como más arriba se ha indicado, en el informe pericial realizado por el Departamento de Seguros del Canal de Isabel II se contienen los datos sobre la incidencia de rotura de la tubería y su reparación. No obstante esta irregularidad en el procedimiento no constituye un vicio invalidante.

Por lo demás se han seguido los cauces previstos tanto en la LRJ-PAC como en el RPRP. Ya hemos hecho mención al trámite de audiencia otorgado a todos los que en el procedimiento aparecen como interesados, de acuerdo con el artículo 11.1 del precitado Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, *“instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá aquél de manifiesto al interesado, salvo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5 de la Ley del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Al notificar a los interesados la iniciación del trámite se les facilitará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento, a fin de que puedan obtener copia de los que estimen convenientes, y concediéndoles un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.”*

**CUARTA.-** 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 nuestra Carta Magna, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJAP, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia: 1º) La efectiva realidad de un daño, evaluable económicamente e individualizado con respecto a una persona o grupo de personas que no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\6721], 12 de julio de 2005 [RJ 2005\5337] y 31 de octubre de 2007 [RJ 2007\7266], entre otras); 2º) Que entre el evento lesivo y el funcionamiento del servicio público medie una relación directa de causa a efecto, con exclusión de los supuestos en que el daño se haya producido por fuerza mayor (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\886], 9 de mayo de 2005 [RJ 2005\4902] y 16 de



octubre de 2007 [RJ 2007\7620], entre otras); y 3º) Que la reclamación se formule en el plazo de un año desde que se produjo el evento lesivo o, en su caso, desde la curación o estabilización de las secuelas, si se trata de daños físicos o psíquicos (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2003 [RJ 2003\8308], 25 de enero de 2005 [RJ 2005\728] y 21 de mayo de 2007 [RJ 2007\3226], entre otras).

Dichas notas han de completarse con la consideración de que la responsabilidad de la Administración es una responsabilidad objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169), se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, previniendo frente al riesgo de erigir dicho principio de responsabilidad objetiva en un sistema providencialista que llevaría a la Administración a responder de cualesquiera daños que se produjesen como consecuencia del funcionamiento de un servicio público o de la utilización por los ciudadanos de bienes de titularidad pública, sin exigir la presencia de ese nexo causal de todo punto imprescindible para la apreciación de dicha responsabilidad. El fundamento primero de dicha Sentencia se pronunciaba en los siguientes aclaratorios términos: *“La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación 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, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.*

**QUINTA.-** Acreditada la realidad del daño, que ha de ser evaluable económicamente e individualizado en la reclamante, procede examinar la concurrencia del resto de requisitos necesarios para hacer surgir responsabilidad patrimonial de la Administración, especialmente en este caso la relación de causalidad entre el daño padecido y la fuga de agua procedente de las instalaciones del Canal de Isabel II.

Respecto de la relación de causalidad definida por la jurisprudencia, entre otras, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, RJ 7648, como *“una conexión causa efecto ya que la Administración – según hemos declarado entre otras, en nuestras Ss 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 imputable a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”*, no cabe olvidar que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, 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).

En este caso la reclamante invoca como causa de la caída que le provocó el daño, la existencia de hielo en la calzada procedente de una fuga de agua de una conducción del Canal de Isabel II, no aportando para acreditar estos hechos más que los informes médicos correspondientes a las lesiones padecidas y su tratamiento.

De otro lado también resulta acreditado en el expediente que, con fecha 21 de noviembre de 2007, esto es dos días después del accidente, se da cuenta de una incidencia en la calle Caballero 3 consistente en *“Fuga en acera desde hace días”* (folio 90 del expediente administrativo). Ahora bien, estas dos circunstancias no permitirían por sí solas tener por acreditado que la caída se produjo en las circunstancias relatadas por la reclamante. No obstante lo anterior, lo cierto es que obra en el expediente un informe denominado, *“dictamen pericial”*, realizado con fecha 24 de abril de 2008, por la División Control de Seguros y Riesgos, en cuyas conclusiones se tiene por probada la relación de causalidad, una vez comprobados los partes de incidencia y habiendo visitado a la reclamante y el lugar de los hechos, incorporando fotografías tanto de la accidentada como del lugar en que tuvo lugar la avería.

Efectivamente, en dicho informe se indica que *“El siniestro fue provocado por una rotura localizada en nuestra red de distribución acometida 11/p a cont. de polietileno de 40 mm localizada en la calle Caballeros del Pardo de Madrid en la fecha 21 de noviembre de 2007”*.

De la valoración conjunta de los elementos probatorios que constan en el expediente afirmamos que concurren los requisitos para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial.

**SEXTA:-** Procede por exigencias de lo dispuesto en el artículo 12 del RD 429/1993, emitir dictamen sobre la concreta valoración de los daños solicitados.

La reclamante reclama la cantidad de 25.329,61€, considerándose en la propuesta de resolución que corresponde una indemnización de 21.227,41€.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, como se indica en el informe pericial de la División de Control de Seguros y Riesgos, la reclamante

también había reclamado a su compañía de seguros B por los daños físicos sufridos. No consta en el expediente si la reclamante ha sido indemnizada por dicha compañía y en su caso en qué cuantía, circunstancia ésta que este Consejo considera que debe ser conocida antes de resolver sobre la reclamación planteada, ya que de la indemnización a satisfacer deberá descontarse la que, en su caso, hubiera sido pagada por la compañía aseguradora, puesto que uno de los principios que inspiran la responsabilidad patrimonial de la Administración, complementario del principio de reparación integral del daño causado, es el de la prohibición del enriquecimiento injusto, en cuanto que éste se erige como límite infranqueable de la indemnización a satisfacer.

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".*

Por todo lo anterior, este Consejo aplicando el principio de indemnidad o de reparación íntegra que rige en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, considera que correspondiendo una indemnización prudencialmente fijada en la cantidad de 22.000 €, el Canal de Isabel II deberá, en su caso, hacer efectiva únicamente la diferencia que pudiera existir con la cantidad satisfecha por la compañía aseguradora de la reclamante.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente,

## CONCLUSIÓN

Procede la estimación de la reclamación presentada en la cantidad, actualizada y por todos los conceptos, de 22.000 €, sin perjuicio de que antes de dictarse la propuesta de resolución se requiera a la reclamante para que declare si ha sido indemnizada o no por su aseguradora.

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 Consultivo, 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, 3 de febrero de 2010