

Dictamen nº: **30/14**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **22.01.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de enero 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 del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por E.M.G., en nombre y representación de A.C.L.A., sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños sufridos en su persona y en la motocicleta de su titularidad por la caída propiciada, supuestamente, por el deficiente estado de la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La interesada, por medio de representante, formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños personales y materiales ocasionados como consecuencia del accidente sufrido el día 13 de junio de 2011 cuando circulaba con la motocicleta de su propiedad por el Camino Fuente de la Mora, a la altura del número 2, “*como consecuencia de una gran mancha de aceite en la calzada por donde circulaba, causándose lesiones y daños materiales*”, indica que intervinieron el SAMUR y la Policía Municipal “*instruyendo diligencias cuyos demás datos facilitaremos próximamente*”.

La reclamación se presentó en el registro de la Oficina del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos el 17 de junio de 2011. Al citado escrito acompaña informe médico de una Mutua de Accidentes de Trabajo y un presupuesto de reparación de un vehículo por importe de 1.262,59 euros.

No efectúa valoración económica de los daños y manifiesta la existencia de un testigo.

SEGUNDO.- Mediante escrito fechado el 11 de agosto de 2011, se practica requerimiento para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) complete la solicitud y, en los términos del artículo 6 del Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, (RPRP) se acrediten los extremos que se indican en el anexo: declaración de no haber sido indemnizada, acreditación de la representación letrada, documentación que acredite la propiedad del vehículo y factura de reparación del mismo, descripción de los daños personales aportando partes de baja y alta médicas y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido. Al mismo tiempo deberá presentar la declaración del testigo propuesto, que además de identificarle correctamente, deberá recoger una descripción detallada de los hechos y responder a las preguntas que se detallan.

Cumple el requerimiento por escrito presentado en el Servicio de Correos el 19 de octubre de 2011, al que acompaña, entre otros documentos, el informe de actuación del SAMUR donde consta que la reclamante es atendida tras referir *“caída al derrapar su motocicleta en una mancha de aceite”*, presenta heridas en la rodilla y el codo izquierdos, limitación funcional en la rodilla y *“Deniega traslado prefiere ir por sus medios”*. El parte de incapacidad temporal por contingencias profesionales de la Mutua laboral informa que permaneció de baja desde el 13 de junio

hasta el 24 de agosto de 2011, por contusión de múltiples sitios, no clasificable bajo otro concepto, también aporta unas fotografías para acreditar las lesiones sufridas.

Fija la cuantía indemnizatoria en 16.407,73 euros, “*por analogía con baremo indemnizatorio accidentes de circulación*” y desglosa la cantidad en los siguientes conceptos: 4.034,71 euros por los días impeditivos, 9.633,60 euros por las secuelas, 1.366,83 euros corresponden al 10% factor de corrección, 1.262,59 euros por los daños de la motocicleta y 110 euros por la rotura del casco de motorista.

La declaración escrita del testigo propuesto pone de manifiesto que el día 13 de junio de 2011, sobre las 13:15 horas, presenció la caída de una motorista “*debido a que en la calzada existía una mancha de un líquido resbaladizo derramado*”.

Se incorporan al expediente los informes de los servicios encargados de la limpieza viaria en la zona donde tuvo lugar el accidente. El jefe de Servicio de la Zona 1 Hortaleza Barajas comunica que el último servicio realizado el día de los hechos fue un barrido manual individual sobre las 11:00 horas. Por otro lado, el SELUR (Servicio Especial de Limpieza Urgente), servicio alertado por la Policía Municipal, Policía Nacional, Agentes de Movilidad, SAMUR, Bomberos y el Departamento de Limpieza Urbana, informa que en su base de datos “*no figura ninguna intervención con las características mencionadas*”.

También se ha recabo el informe de la Policía Municipal, cuya descripción del accidente evidencia que los policías actuantes no presenciaron el accidente y:

“*según manifiesta la conductora el accidente se ha producido porque ha frenado existiendo una mancha de líquido (al parecer gasóleo) resbalando y posteriormente se ha caído arrastrándose por el suelo*

dañándose el codo y la rodilla izquierda. Se comprueba que a lo largo de toda la calle Fuente de la Mora existe una mancha longitudinal de gasóleo de unos 50 cm de anchura”.

Añade que fue asistida y dada de alta en el mismo lugar por el SAMUR. El ciclomotor presenta daños en el lateral izquierdo.

El día 2 de diciembre de 2011, la representación de la reclamante aporta copia del atestado instruido por la Policía Municipal.

Con el fin de precisar el testimonio del testigo, se le cita para que cumplimente declaración en comparecencia personal, que efectúa el día 11 de mayo de 2012 y donde manifiesta que:

“(...) no recuerda que hubiera nada significativo en la calzada. Recuerda que había una mancha pero no puede asegurar que por ello fuera la caída. La mancha venía desde bastante atrás al lugar de los hechos y continuaba. Era una mancha que se veía. Cree el testigo que al ser un polígono industrial podría ser de alguno de los camiones que pasan”.

Añade que fue asistida por el SAMUR y que tenía la rodilla mal.

El 22 de mayo de 2012, la representación letrada de la reclamante presenta escrito en el que manifiesta su desconocimiento sobre la asistencia o no del testigo a declarar, indicando que con fecha 2 de diciembre de 2011, presentaron una copia íntegra del atestado instruido por la Policía Municipal, donde constaba la declaración del testigo, además del estado de la vía pública donde sufrió el accidente su representada *“por las sustancias deslizantes allí derramadas”*. Solicita se dicte la resolución procedente a la mayor brevedad posible.

Con fecha 23 de mayo de 2012 se notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente, en el plazo conferido al efecto

reitera lo reproducido en anteriores comunicaciones y aporta copia de documentos obrantes en el expediente.

El día 15 de febrero de 2013, se notifica el trámite de audiencia y vista del expediente a la empresa adjudicataria del servicio de limpieza en el lugar donde tuvo lugar la caída, cuyo representante comparece para tomar vista del mismo, retirar copia de diversos documentos y formular alegaciones en las que ratifica íntegramente el informe de los servicios técnicos municipales, manifestando el cumplimiento escrupuloso del plan de limpieza previsto, sin que en el mismo se hayan observado anomalías.

Aduce que en ningún momento tuvieron conocimiento de la existencia de ninguna mancha de aceite, ni tan siquiera con posterioridad, debido a que la limpieza en el pavimento de manchas de aceites u otras sustancias contaminantes no está incluida entre los cometidos asignados, labor encomendada el SELUR, que es avisado como indica el propio informe de este servicio especial y que del informe de la Policía Municipal se extrae que el estado de la calzada no se debió considerar peligroso para la circulación porque no se menciona la intervención del SELUR.

Por otro lado, vista la declaración del testigo, alegan que el accidente se debió a un descuido de la reclamante, pues la mancha era perceptible con un mínimo de atención, lo que podría haber evitado la caída. Menciona diversos artículos del Reglamento de Circulación.

El 24 de octubre de 2013, la adjunta al Departamento Unidad de Relaciones Institucionales del Área de Gobierno de Medio Ambiente, Seguridad y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, formula propuesta de resolución desestimatoria, por inexistencia del nexo causal entre la obligación de mantener la vía en condiciones de seguridad para su uso normal y ordinario por parte de los viandantes y el accidente sufrido por la reclamante.

TERCERO.- 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 16 de diciembre de 2013 y ha recibido el número de expediente 670/13, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección V, presidida por el 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 22 de enero de 2014.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación, que en formato CD 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 tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con 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) por ser la cuantía de la reclamación superior a quince mil euros, y se efectúa por el órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

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

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesada, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), desarrollados 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.

Ostenta la reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la citada Ley 30/1992, ya que es la persona que sufre el daño causado por el accidente de tráfico y el titular del vehículo accidentado.

La reclamación ha sido presentada a través de representación letrada, que ha quedado debidamente acreditada mediante la oportuna copia de poder notarial.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid, en cuanto que titular de la competencia en materia de pavimentación de vías públicas *ex* artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el título competencial es la infraestructura viaria).

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 y psíquicos a las personas el plazo se computa desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En este caso, con independencia de cuándo se ha producido la estabilización de las secuelas, el accidente tuvo lugar el 13 de junio de 2011, por lo que debe reputarse presentada en plazo la reclamación registrada el 17 de junio del mismo año.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha practicado la prueba precisa, se ha recabado informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evaucado el trámite de audiencia, exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del Real Decreto 429/1993, 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 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 responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de asistencia sanitaria -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.

Por otra parte, no puede olvidarse que en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración 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), si bien la doctrina jurisprudencial ha sentado la inversión de la carga de la prueba en los supuestos en que su práctica es sencilla para la Administración y complicada para el reclamante (así las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre –recurso

3071/03- y 2 de noviembre de 2007 -recurso 9309/03- y 7 de julio de 2008 -recurso 3800/04-).

CUARTA.- Aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, queda probado en el expediente mediante informe médico la realidad del daño físico padecido por la conductora del vehículo, así como la del daño causado al ciclomotor, según se constata en el informe de accidentes de tráfico elaborado por la Policía municipal.

Atendiendo al escrito de reclamación, la caída de la reclamante se produjo por la presencia de una gran mancha de aceite existente en la calzada. Para acreditar la realidad de los hechos obran en el expediente parte de asistencia del SAMUR, informes médicos e informe de accidente de tráfico elaborado por la Policía municipal

Ninguno de estos documentos sirve para dar cuenta de cómo se produjo el accidente y las circunstancias que lo propiciaron, habida cuenta que ninguno de estos servicios presenciaron el accidente. Lo único que recogen estos documentos son las manifestaciones de la asistida, como expresamente se indica en el informe policial. Lo que sí permite tener por probado, porque así lo constataron los agentes policiales, es la existencia en la calzada de una gran mancha, parece ser de gasóleo, no de aceite como alega la reclamante, a lo largo de toda la calle y con una anchura de unos 50 centímetros.

Sin embargo, de la declaración del testigo, que presenció el accidente se infiere que la reclamante sufrió una caída el día de los hechos. Ahora bien, como ha valorado el instructor de modo razonable y no arbitrario en la propuesta de resolución, con la prueba testifical no puede tenerse por acreditado que la causante de la caída sea la existencia de un líquido derramado en la calzada, pues expresamente indica el testigo que *“recuerda que había una mancha pero no puede asegurar que por ello fuera la caída”*.

Aunque se admitiera que el líquido vertido en la calzada fuera el causante del accidente, ello por sí solo no es determinante de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Resta todavía determinar, si el Ayuntamiento de Madrid en este caso incurrió en responsabilidad patrimonial por omisión, en relación con el deber de mantenimiento de la vía pública en condiciones de seguridad para los que circulan por ella. Ahora bien, dicha obligación sólo puede ser entendida atendiendo a parámetros de eficacia razonable, ponderando adecuadamente las circunstancias concretas en que se haya producido el daño.

En este sentido no cabe olvidar que nos encontramos ante un supuesto en que los daños son causados supuestamente por la presencia en la calzada de sustancias derramadas desde vehículos que circulan sobre la misma con anterioridad al siniestro, por lo que no cabe pretender –con arreglo a criterios de razonabilidad– una inmediatez tal en el ejercicio del deber de conservación y vigilancia que sólo podría conseguirse con la impensable e inviable presencia permanente en todo momento y lugar de las dotaciones de limpieza a lo largo de todas y cada una de las carreteras y calles que integran la red viaria.

Queda acreditada con el atestado de la Policía municipal la existencia de una mancha de gasoil en la calzada, pero no se ha probado ni su origen ni el momento en el que se produjo el vertido. Lo razonable es pensar que su origen radica en el derrame de otro vehículo que anteriormente circuló por esa misma calzada y, asimismo, es presumible que el derrame se produjo momentos antes de circular el vehículo siniestrado, por cuanto que el gasoil es una sustancia muy volátil, por lo que es difícil que pueda permanecer mucho tiempo sin evaporarse, lo que evidencia que el vertido se tuvo que producir poco tiempo antes del accidente que motiva la reclamación, máxime tomando en consideración que, como se advierte en el referido atestado, las condiciones climatológicas eran buenas.

Esta inmediatez relativiza el deber de la Administración de vigilancia y conservación de las carreteras. Al efecto no cabe pasar por alto que, como se indica en el informe técnico incorporado al expediente los equipos de limpieza urgente no fueron avisados en ningún momento de la presencia del vertido, por lo que no pudieron actuar.

En el expediente han quedado acreditadas las labores de limpieza de la vía pública que se realizan en la zona donde se produjeron los hechos, que incluye, por lo que aquí interesa, el barrido manual de lunes a viernes, el baldeo mecánico una vez por semana y la limpieza diaria de “*situados*” (*sic*). Según el informe aportado por la empresa encargada de la limpieza viaria, en la fecha del accidente el último servicio de limpieza se realizó sobre las 11 horas. No hay constancia exacta de la hora del accidente, pero tuvo que producirse antes de las 13:20, que es la que figura en el informe de accidente de tráfico como hora en la que se personan los agentes policiales, lo que pone de manifiesto el corto espacio de tiempo transcurrido entre la limpieza y los hechos por los que se reclama, sin que sea exigible, una respuesta inmediata por parte de los servicios de limpieza.

Por tanto, debe concluirse que no ha quedado acreditada la existencia de un defecto en el rendimiento exigible a un eficiente servicio de vigilancia sobre el funcionamiento de las carreteras, que obliga a concluir que, roto el nexo causal por la actuación de un tercero ajeno al servicio público, no se encuentra causa de imputación a la Administración de la responsabilidad en el daño producido.

Así lo entiende el Tribunal Supremo en Sentencia de 11 de febrero de 1987 (RJ 1987\535), al declarar en un supuesto parecido al que analizamos que

“de lo actuado resulta patente la realidad de la mancha de aceite en el punto indicado, situado a la salida de una curva y cambio de rasante pero sin embargo no se ha podido acreditar el origen de la misma,

que presumible y fundadamente se atribuye al derrame o pérdida de un vehículo, sin que exista tampoco el menor antecedente acerca del momento en que tuvo lugar y por consiguiente si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente de autos y de aquí se desprende en primer lugar, la intervención en el hecho causante del accidente, de un tercero desconocido pero ajeno a la Administración que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño, con lo que se rompe ese preciso carácter directo entre el actuar administrativo y el perjuicio ocasionado de que antes se trató y sólo queda como vía de posible responsabilidad de aquélla, la omisión de la vigilancia debida a la carretera en la que se apoya la parte actora en realidad su reclamación y sobre esto se ha de decir, que si bien es cometido del organismo correspondiente la vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad y conste en el expediente que tal función de policía se realizaba en aquella zona en la forma habitual, la naturaleza indicada del factor causante del accidente y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquél, hace que por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el caso de autos incumplimiento de aquélla o cumplimiento defectuoso de la misma, por no eliminar perentoriamente y con toda urgencia una mancha de aceite, que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable y de consiguiente, falta ese nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras, que habría de servir de base para que aquél pudiera estimarse «consecuencia» del obrar de esta”.

En similar sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 10^a) de 12 de mayo de 2011 al señalar que:

“(...) este deber legal de mantenimiento de los viales en condiciones de seguridad, no puede suponer que, ante la acción imprevista de un tercero, como a falta de otras evidencias debe considerarse la aparición de una mancha de aceite en la calzada, y en ausencia de aviso y de un tiempo mínimo razonable para que la Administración pueda reaccionar frente a la aparición de esa fuente de peligro, deba imputarse a aquélla, sin más, la responsabilidad patrimonial derivada del siniestro que se produzca en tales condiciones, siendo que, conforme a una reiterada jurisprudencia, no puede convertirse a los Ayuntamientos, y a las administraciones públicas en general, en aseguradores universales o en entidades providencialistas reparadoras de todos los daños que sufran los ciudadanos al utilizar las vías públicas...”.

Este Consejo estima, por tanto, que no se aprecia en este caso un cumplimiento defectuoso del deber de mantenimiento de las vías públicas, puesto que resultan acreditadas las adecuadas actividades de limpieza que se llevan a cabo.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Este Consejo Consultivo considera que a los efectos del informe solicitado procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, por no concurrir la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos.

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, 22 de enero de 2014

