

Dictamen nº: **40/14**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **29.01.14**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de enero de 2014, emitido ante la consulta formulada por el coordinador general de la Alcadía (por delegación de la alcaldesa de Madrid mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por A.P.G. sobre responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de motocicleta que atribuye al estado del pavimento.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 8 de enero de 2014 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del consejero de Presidencia y Justicia y portavoz del Gobierno, mediante escrito de 13 de diciembre de 2013, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 2/14, 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.

La 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 la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 29 de enero de 2014.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito presentado por A.P.G., el día 5 de julio de 2012 en una oficina de registro del Ayuntamiento de Madrid (documento 1 del expediente, folios 1 a 22), en el que refiere los hechos que motivan su pretensión indemnizatoria, de los que junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1.- Según la reclamante, el día 11 de julio de 2011, sobre las 7:35 horas, cuando circulaba en una motocicleta de su propiedad en la intersección de la calle Deyanira con la calle de Campezo, perdió el control de dicho vehículo *“debido al mal estado del pavimento ya que estaba mojado sin conocer la causa ni la procedencia del agua”*, cayendo al suelo. Refiere que como consecuencia del accidente sufrió unos daños físicos que le supusieron 8 días de hospitalización, 548 días de incapacidad laboral y secuelas de artrosis postraumática (9 puntos), material de osteosíntesis (4 puntos) y perjuicio estético (9 puntos). La reclamante presenta un dictamen pericial, carente de firma, con el objeto de acreditar los mencionados daños físicos. No se adjunta ningún documento de asistencia médica.

La interesada menciona también que el accidente ocasionó unos daños a la motocicleta en la que circulaba por importe de 1.168, 68 euros, cantidad que pretende acreditar mediante un presupuesto de un taller de reparación que acompaña a su escrito de reclamación. Adjunta también diversas fotografías.

En virtud de todo lo expuesto la interesada reclama una indemnización de 65.411,14 euros.

2.- Acompaña a su escrito un informe de la policía municipal, en el que tras consignar los datos de la reclamante y su estado de “*herida grave*” como consecuencia del accidente, se expresa lo siguiente:

*“El accidente no se presenció.*

*Requeridos por el patrulla de policía municipal con indicativo aaa, compuesto por los agentes con carnes profesionales nºs bbb y ccc, adscritos a la unidad integral del distrito de San Blas.*

*El accidente ocurre de lo observado en el lugar y a falta de la pertinente investigación, al no hacerse dueña la conductora de la motocicleta de la misma cayendo al suelo.*

*Significar que la calzada se encuentra mojada sin conocer el motivo de este hecho, ni la procedencia del agua.*

*Los daños en la motocicleta son de consideración afectando al lado derecho.*

*La circulación no se vio afectada.*

*De todo esto se informa a emisora directora”.*

**TERCERO.-** Presentada la reclamación anterior se inicia procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC) y el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado mediante Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante RPRP)

Consta en el expediente examinado que el día 10 de octubre de 2012 se emitió informe por el Servicio de Conservación de Zonas Verdes en el que

se manifiesta, en relación con la reclamación de daños físicos y en motocicleta ocasionados por caída como consecuencia del pavimento mojado en la C/ Deyanira, s/n, del distrito de San Blas, el día 11 de julio 2011, que no ha sido posible localizar el origen del agua en la calzada, no existiendo riego perteneciente a las zonas verdes incluidas en la relación de zonas verdes a conservar por el Ayuntamiento de Madrid en la zona del suceso.

También se ha incorporado al procedimiento el informe de 18 de octubre de 2012 de la Dirección General de Ingeniería Ambiental y Gestión del Agua en el que se indica que efectuada inspección técnica del servicio de redes de bocas de riego en la vía pública en la dirección del accidente, se constata que no existe red de bocas de riego cuya conservación y mantenimiento sea de su competencia, por lo que declinan toda la responsabilidad en relación con la reclamación.

Obra en los folios 37 y 38 del expediente el informe de 26 de diciembre de 2012 elaborado por el jefe de Servicio del Distrito de San Blas perteneciente al Departamento de Explotación de Limpieza Urbana, en el que se señala que los servicios realizados en la zona indicada el día del accidente son los siguientes:

- “• *Barrido manual de lunes a domingo en el turno de mañana (entre las 7:00 y las 14:00 horas).*
- *Peinado de la zona de lunes a domingo en los turnos de mañana (entre las 7:00 y las 14:00 horas) y tarde (entre las 14:00 y las 20:00 horas).*
- *Recogida muebles y enseres de lunes a domingo en turno de noche (entre las 00:00 y las 7:00 horas) ”.*

También se informa que el último servicio realizado antes del incidente fue una recogida de muebles y enseres a las 6:00 horas aproximadamente

y de que no se tiene constancia de que existiera incidencia alguna mientras se realizó dicho servicio.

Consta en el expediente que recabado informe al Departamento de Alcantarillado, éste lo cumplimenta el día 20 de febrero de 2013, con la indicación de que el Canal de Isabel II les ha manifestado que no consta en su base de datos ninguna incidencia en la red de alcantarillado en el lugar y fecha de la reclamación. Se adjunta el informe de incidencia del Canal de Isabel II.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la LRJ-PAC y el artículo 11 del RPRP, se confirió trámite de audiencia a la reclamante. Consta en el expediente un intento de notificación en el domicilio señalado por la interesada en su escrito de reclamación y la devolución por destinatario desconocido. También figura en el expediente la notificación mediante edictos en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de Madrid y en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. No existe constancia en el expediente de que la interesada formulara alegaciones.

Consta en el expediente haberse conferido trámite de audiencia a la empresa A, concesionaria del servicio de limpieza viaria y al Canal de Isabel II. El día 9 de mayo de 2013 formula alegaciones el Canal de Isabel II en las que señala que en los archivos de esa empresa no consta incidencia alguna que por el lugar y fecha pudiera estar relacionado con el siniestro objeto de reclamación e incide en las competencias del Ayuntamiento en relación con el servicio de alcantarillado, así como en materia de pavimentación, mantenimiento y seguridad en las vías públicas urbanas.

Concluida la instrucción del expediente, con fecha 4 de noviembre de 2013, se dicta propuesta de resolución de la reclamación presentada que la desestima al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos.

Consta en el expediente que la reclamante ha formulado recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial que se está tramitando ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid, procedimiento ordinario 332/2013.

A los hechos anteriores les son de aplicación las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE 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 (...) las entidades locales (...) 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 determinado el importe de su reclamación en cuantía superior a 15.000 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

La solicitud de dictamen se ha cursado a través del consejero de Presidencia y Justicia y portavoz del Gobierno, que es el órgano legitimado para ello, de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley 6/2007, conforme al cual “*Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a*

*través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”.*

Es el Ayuntamiento de Madrid el legitimado, pues, para recabar dictamen del Consejo Consultivo, habiéndose, en el caso presente, hecho llegar la solicitud al consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno mediante oficio del coordinador general de la Alcaldía por delegación mediante Decreto de 10 de mayo de 2013 de la alcaldesa de Madrid.

**SEGUNDA.-** La reclamante formula su pretensión indemnizatoria, al haber sido ella misma quien sufrió el accidente en una vía pública del municipio de Madrid, concurriendo en ella la condición de interesada, en virtud de lo establecido en el artículo 31 de la LRJ-PAC.

Por lo que se refiere a la legitimación pasiva, corresponde al Ayuntamiento de Madrid en cuanto que corporación municipal titular de la calle donde tuvo lugar el accidente y a quien compete el cuidado y mantenimiento de las vías públicas conforme el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), según redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJ-PAC). En el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo se contará *“desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”*, lo que equivale a decir que el plazo prescriptivo empieza a correr desde que se tenga conocimiento cabal del daño realmente sufrido, y de su alcance y consecuencias, lo que constituye una aplicación de la teoría de la

«*actio nata*», recogida en el artículo 1969 del Código Civil («*actioni nondum natae, non prescribitur*»).

En el presente caso, según la documentación que obra en el expediente, resulta que el accidente por el que se reclama tuvo lugar el día 11 de julio de 2011 y que la reclamación se presentó el día 5 de julio de 2012, por tanto dentro del plazo de un año que marca el texto legal, por lo que la reclamación se habría formulado en plazo, con independencia del momento de la curación o de determinación del alcance de las secuelas.

Por lo demás debe indicarse que el procedimiento para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, se encuentra regulado en el título X de la LRJ-PAC (artículos 139 y siguientes), desarrollado en el citado RPRP.

Así, en cumplimiento de lo establecido en el 10.1 del RPRP se han solicitado los informes preceptivos. Asimismo, se ha dado trámite de audiencia a la reclamante, de conformidad con los artículos 84, 58 y 59.5 de la LRJ-PAC así como el artículo 11 del RPRP. Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, tal y como preceptúa el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del mismo Reglamento, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, al Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo dictamen.

**TERCERA.-** Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula la 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 LRJ-PAC, 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 6<sup>a</sup>) 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”.*

**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, la realidad de los daños materiales en la motocicleta que conducía en el momento del accidente, justificados por los datos reflejados en el informe sobre el accidente de tráfico de la policía municipal así como en el presupuesto de reparación que la interesada acompaña a su escrito de reclamación. Por lo que se refiere a los daños físicos, la propuesta de resolución considera que no han sido debidamente acreditados en el expediente pues el informe policial no alude a las lesiones personales de la reclamante, no se aporta ningún documento de asistencia médica y el dictamen pericial presentado carece de firma. Resulta indudable que la reclamante no ha aportado documentos de asistencia sanitaria así como que el dictamen pericial presentado carece de los requisitos necesarios para su admisión, pues carece de firma, pero también que la Administración no ha concedido en este caso, en contra de lo que suele ser práctica habitual de ese Ayuntamiento en aplicación de lo dispuesto en el artículo 71 de la LRJ-PAC, un plazo para que la

reclamante pudiera subsanar el defecto. No obstante lo que acabamos de decir, debe indicarse que en contra de lo manifestado por la propuesta de resolución, en el informe de la policía municipal se alude a que la reclamante resultó herida grave aunque no se precisan las concretas lesiones padecidas, por lo que no puede dudarse de que la reclamante sufrió unos daños físicos como consecuencia del accidente.

Una vez constatada la existencia de unos daños efectivos, los principios manifestados en el fundamento anterior exigen constatar el examen de la relación de causalidad inherente a todo caso de responsabilidad extracontractual. No puede olvidarse en este punto 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.

En este caso la reclamante alega que la caída que sufrió tuvo su origen en el mal estado del pavimento *“ya que se encontraba mojado”*. Para acreditar la realidad de los hechos aporta el informe de accidente de tráfico elaborado por la policía municipal.

Del citado informe policial, que constituye la única prueba aportada por la interesada, resulta posible tener por acreditado que la reclamante sufrió un accidente el día señalado en el escrito de reclamación y que la calzada se encontraba mojada, pero no cómo se produjo el accidente y los factores que lo propiciaron, pues como resulta del informe de la policía municipal los agentes no presenciaron el accidente, por lo que no puede tenerse por acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos.

Por otro lado, el hecho de que la calzada se encuentre mojada no constituye por sí mismo un defecto en el viario público, salvo que se acredite que ello reviste suficiente entidad para poner en riesgo la

circulación de vehículos, como podría ser la existencia de agua embalsada o una falta de adherencia de la calzada, circunstancias que no se acreditan en el expediente. Por el contrario, de los informes recabados en el curso del procedimiento se constata la inexistencia de incidencias en los servicios municipales en la zona así como en relación al servicio prestado por el Canal de Isabel II. Además del informe de la policía municipal puede inferirse que el hecho de que la calzada se encontrara mojada no revestía peligrosidad alguna, pues no consta en el informe que se procediese a cortar el tráfico o adoptar alguna medida de seguridad, sino que por el contrario se consigna expresamente en el informe que “*la circulación no se vio afectada*”.

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

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos, y en cualquier caso, no revestir aquel el carácter de antijurídico.

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, 29 de enero de 2014