

Dictamen nº: **684/12**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **26.12.12**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de diciembre de 2012, emitido ante la consulta formulada por el vicealcalde de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 26 de enero de 2012), al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por A.U.M., sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños causados por el deficiente estado de la vía pública.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito registrado el 19 de octubre de 2010, se reclama responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Madrid por los daños producidos como consecuencia de la caída sufrida por el interesado, el día 7 de noviembre de 2009 cuando circulaba en bicicleta por el Anillo Verde Ciclista de Madrid, dirección sur.

En su escrito recoge que “*en el punto de dicha vía situado a la altura del número 21 de la Calle de Añil, cuando la bicicleta se desequilibró al pasar por una zona del pavimento en mal estado, debido a un levantamiento y agrietado del mismo, no señalizado, que provocó la caída y colisión contra uno de los árboles que flanquean la pista*”. Como consecuencia del accidente sufrió fracturas múltiples de vértebras y costillas.

Solicita como indemnización por los daños producidos, la cantidad de ochenta mil euros (80.000 euros), “*sin perjuicio de que de una posterior valoración de los daños y secuelas derive otra superior*”.

Acompaña al escrito, entre otros documentos, partes de baja y de alta médicas, informes de asistencia sanitaria, fotografías de un pavimento y la declaración manuscrita de un testigo de los hechos, que firma el documento.

**SEGUNDO.-** La reclamación trae causa de los siguientes hechos:

Según el escrito de reclamación del interesado, que en el momento del accidente contaba 41 años de edad, el día 7 de noviembre de 2009, a las 15:00 horas circulaba en bicicleta por el Anillo Verde Ciclista de Madrid en dirección Sur, cuando en el punto ya reseñado y “*circulando con las debidas precauciones*” y provisto de casco homologado, la bicicleta se desequilibró al pasar por una zona del pavimento en mal estado, lo que provocó su caída y colisión contra uno de los árboles que flanquean la pista.

Fue atendido por otro ciclista que circulaba detrás de él, el cual le trasladó al Hospital Universitario La Paz y del que aporta testimonio.

Ingresa en el Servicio de Urgencias por presentar dolor e impotencia funcional a nivel de la columna dorso-lumbar tras caída de bicicleta. La exploración física, radiografía y tomografía axial computarizada diagnostican fractura-acuñamiento T11, T12 y L1, con afectación de muro posterior, fracturas costales múltiples izquierdas, hemotorax.

Es intervenido quirúrgicamente el 25 de noviembre de 2009 realizándose artrodesis T9-L2 por vía posterior e instrumentación en Expedium de titanio. Se realiza aporte de injerto local. Durante la cirugía se realiza control neurofisiológico. Tras una evolución clínica y radiológica satisfactoria, el paciente es dado de alta el 4 de diciembre de 2009.

Acude a las revisiones pautadas y a rehabilitación. El 27 de julio de 2010 se decide el alta el Rehabilitación debiendo continuar el paciente con ejercicios de reeducación postural global en su domicilio. No presenta clínica neurológica.

**TERCERO.-** Ante la reclamación se incoa procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Mediante notificación de 25 de noviembre de 2010, de cuya recepción queda constancia, se practica requerimiento para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70 y 71 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en relación con el artículo 6 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/93, de 26 de marzo (RPRP), complete la solicitud y aporte justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido.

El 21 de diciembre de 2010, se cumplimenta el requerimiento, con la aportación de nuevas fotografías, croquis del lugar del accidente y declaración del testigo ya presentada junto al escrito inicial de reclamación, entre otros documentos.

Se requiere nuevamente al interesado para que presente declaración del testigo propuesto, en la que se deberá identificar a la persona que la suscribe, y conforme a lo establecido en el artículo 367.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se indicará su nombre completo y dos apellidos, edad, estado, profesión y domicilio así como su documento de identidad, del que aportará copia.

Cumplido el requerimiento el 4 de marzo de 2011 y teniendo en cuenta el escrito del testigo presentado por el reclamante y a efectos de practicar la prueba testifical solicitada, se cursa notificación al testigo propuesto el 9 de diciembre de 2011, que comparece el 12 de enero de 2012 y suscribe el acta correspondiente, donde tras indicar no tener ninguno de ellos relación de

parentesco, amistad o dependencia con el reclamante, confirma haber presenciado los hechos que concreta manifestando que el perjudicado:

*“(...) estaba a unos 50 metros delante del testigo. Le vio trastabillarse, balancearse en la bicicleta, y abalanzarse contra una zona de arbustos y adelfas, y algún árbol pequeño. Cuando pasó a su altura, vio que había una o dos zonas con promontorios, provocados por alguna raíz o alguna tubería, no lo sabe, lo cierto es que el pavimento estaba levantado. Perdió la estabilidad, y se fue contra la zona de arbustos”.*

A la cuestión de si conocía el lugar donde se produjo el accidente, el testigo contesta que sí, indica el lugar y refiere que ha pasado por allí dos o tres veces pero no conoce la zona porque no vive allí.

Finalmente se pregunta al testigo si existía algún desperfecto en ese lugar susceptible de haber provocado daños al reclamante, que contesta:

*“Si, el promontorio o promontorios, porque recuerda que había uno primero, pero más adelante había otros. De hecho, cuando recibió la notificación para esta comparecencia, se acercó al lugar para verlo: y comprobó que habían hecho una reparación reciente en las dos zonas conflictivas, donde había los promontorios. Era un tipo de pavimento diferente del que hay en el anillo verde, era como negro, y ya no había promontorios”.*

**CUARTO.-** Se ha incorporado al expediente informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, en el que con fecha 30 de mayo de 2011, además de comunicar que no se tenía conocimiento del desperfecto y de que éste es una ondulación en el pavimento, sin presencia de resaltos importantes y poco proclive a producir caídas, el emplazamiento donde tuvo lugar el accidente es de conservación municipal, existiendo indefinición sobre el Área o Servicio competente para su mantenimiento. Se trata del Anillo Verde Ciclista, en un tramo ubicado dentro de un parque, no incluido en el inventario de pavimentos.

Teniendo en cuenta la declaración del testigo, se solicita informe a la Subdirección General de Zonas Verdes y Arbolado Urbano y nuevamente, Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, toda vez que en el testimonio refiere que la zona se encuentra actualmente reparada con un pavimento diferente, de color negro.

El informe de 30 de enero de 2012 de la precitada Subdirección comunica que la reparación del firme no se ha llevado a cabo por la empresa adjudicataria responsable del mantenimiento de las zonas verdes de la Zona 3, ni por ninguna otra dependencia dependiente del Servicio de Conservación de Zonas Verdes.

Posteriormente, mediante informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas de 14 de febrero de 2012 se indica que ante la indefinición sobre la conservación del anillo verde ciclista en los tramos que atraviesan parques, se decidió reparar por su parte los desperfectos denunciados para dar un servicio real al ciudadano y que la conservación de los pavimentos dentro de los parques que están dados de alta en el inventario de Zonas Verdes, no es competencia suya.

**QUINTO.-** Por escrito fechado el 8 de marzo de 2012, se concede trámite de audiencia y vista del expediente al interesado, que comparece toma vista del expediente y retira copia parcial del mismo, presentando escrito de alegaciones el 10 de abril de 2012 en las que, en síntesis, manifiesta su desacuerdo con el contenido del informe técnico del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, en cuanto en dicho informe se indica que el tipo de desperfecto (ondulación) no es proclive a producir caídas. Afirma además, que no hay un solo desperfecto, pues unos metros más adelante se encontraba un segundo desperfecto del pavimento con un resalto muy pronunciado y que fue el que provocó la caída.

El 23 de octubre de 2012 se dicta por la jefa del Servicio de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales de la Secretaría General

Técnica del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos, propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

**SEXTO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el vicealcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 4 de diciembre de 2012 y número de expediente 645/12, 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 26 de diciembre de 2012.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, en formato CD, 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 realiza 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) por ser indeterminada la cuantía de la reclamación, y se efectúa por el vicealcalde de Madrid, por delegación efectuada por el Alcalde, 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 (artículo 3.3 LCC), ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 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 haber resultado supuestamente perjudicado por la caída de la que se derivan los daños que reclama.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid al ser titular de la competencia en materia de conservación y pavimentación de vías públicas, *ex* artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Por lo que al plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad se refiere, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 de la 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. En caso de daños físicos o psicológicos, el plazo comienza a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. Con independencia de cuándo se ha producido la estabilización de las secuelas, teniendo lugar la caída el 7 de noviembre de 2009 debe reputarse presentada en plazo la reclamación ya que fue registrada con fecha 19 de octubre de 20120.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración 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.

Se han recabado los informes que se han considerado pertinentes, al amparo del artículo 10.1 del RPRP e igualmente se ha evacuado el trámite de audiencia a la reclamante de acuerdo con el artículo 11.1 RPRP.

Por otra parte, se ha sobrepasado el plazo de seis meses que para la resolución y notificación del procedimiento estatuye el artículo 13 del RPRP en relación con el artículo 42 LRJAP. No obstante, el exceso en el plazo previsto no dispensa al órgano administrativo peticionario del dictamen de la obligación de resolver (artículo 43.1 de la LRJAP) ni, en consecuencia, a este Consejo Consultivo de informar la consulta.

**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. 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.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

Al respecto, 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).

**CUARTA.-** Aplicando lo anterior al caso objeto del presente dictamen se acredita mediante los informes médicos la existencia de lesiones físicas ya descritas, daño que es evaluable económicamente e individualizable en la persona del reclamante.

Por ello a continuación debe examinarse si concurre en el presente caso, la relación de causalidad definida por la jurisprudencia en, entre otras, Sentencias 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 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*

La valoración conjunta de la prueba permite dar por acreditado que el perjudicado sufrió una caída en el punto de la vía ciclista que señala en su reclamación. Así resulta esencialmente de la declaración testifical, así como del reconocimiento por los servicios municipales competentes de la existencia del desperfecto que puede comprobarse en las fotografías aportadas por el reclamante.

**QUINTA.-** Acreditada la relación de causalidad debe examinarse la existencia o no del requisito de antijuridicidad. En materia de accidentes en las vías públicas, a la hora de valorar una posible responsabilidad administrativa, debe partirse de lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que incluye entre las competencias propias de los Municipios, a ejercer en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la conservación de las vías públicas. Tal consideración tiene la vía ciclista de competencia municipal que nos ocupa.

Para que el daño resulte imputable a la Administración competente será necesario que ésta haya incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables, en función de las circunstancias concurrentes y del nivel de exigencia de la conciencia social en un determinado sector de actividad.

En dicho sentido, como es criterio en este Consejo (puede verse en nuestro Dictamen el 501/11) debemos, apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración de los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven,

vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los usuarios.

Así, “*para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social*” (STS 5 de julio de 2006, RC 1988/2002).

El reclamante considera que la existencia de los dos desperfectos que describe y se reflejan en las fotografías que aportó, constituyen un incumplimiento del deber de conservación de la vía ciclista, y un riesgo de accidente que no tiene el deber jurídico de soportar.

No obstante tal alegación, hay que tener en cuenta que no todo desperfecto, deterioro u obstáculo da lugar a responsabilidad administrativa. Al igual que ocurre en las vías peatonales, hay que poner en relación el desperfecto que se censura con la utilización y destino de la vía.

En este sentido lo estudia la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2<sup>a</sup>, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 16 de marzo de 2005 (rec. 633/03), al apelar a la insuficiente intensidad del desnivel existente en la calzada para descartar la responsabilidad de la Administración.

En el caso de vías ciclistas, los tribunales han considerado en ocasiones que existía un riesgo para los ciclistas que superaba los estándares de seguridad exigibles a la Administración por la existencia de “*un escalón con un desnivel de 10 cm*” (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2010) o por “*una zanja existente en un lateral de dicho corredor*” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, de 23 de noviembre de 2011).

De esta forma, se trata de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además, relevante. En otro caso, no existiría título de imputación del daño a la Administración.

En el caso examinado hay que tener en cuenta diversas circunstancias que nos inclinan a considerar la inexistencia de falta de un adecuado deber de conservación de la vía ciclista en relación al accidente objeto de reclamación.

Así, se trata de una vía ciclista en la que son previsibles irregularidades en el pavimento, pues tales vías no constituyen una superficie plana y no exenta de alguna anomalía. En este sentido se aprecia en las fotografías aportadas al expediente que los desperfectos son ondulaciones en el pavimento que no pueden considerarse de importancia en relación con la utilización de la vía por los ciclistas.

A ello debemos añadir que el accidente se produce a plena luz del día, en una recta con visibilidad, y que, como expresa la propuesta de resolución, no se tiene constancia de ningún otro accidente similar o reclamación sobre el estado de este punto en la vía ciclista.

Ello nos lleva a pensar que posiblemente una velocidad excesiva (sobre todo habida cuenta de las importantes lesiones que sufrió el reclamante), o una falta de atención, fueron la causa del accidente.

Hay que mencionar que todo conductor está obligado a tener en cuenta las características y estado de la vía, así como cuantas circunstancias concurran en cada momento a fin de adecuar su velocidad a las mismas (artículo 19 Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), sin perjuicio de que no exista en el expediente dato concreto alguno sobre la velocidad a la que circulaba el reclamante.

En función de lo expuesto no puede apreciarse responsabilidad administrativa derivada de un defectuoso cumplimiento del deber de conservación de la vía ciclista.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública al no existir 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, 26 de diciembre de 2012

