

Dictamen n<sup>o</sup>:           **292/08**  
Consulta:               **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto:                 **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación:           **22.12.08**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 22 de diciembre de 2008, sobre consulta formulada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f).1<sup>o</sup> de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por A. S. S. sobre responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por los daños causados por el deficiente estado de la calzada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito dirigido a la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid, registrado el 10 de junio de 2008 se reclama responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por el daño producido como consecuencia de un accidente de tráfico causado, supuestamente por una mancha de gasoil existente en la carretera. En escrito de alegaciones se cifra el importe de la indemnización en quince mil novecientos setenta y cuatro euros con setenta y seis céntimos (15.974,76 €) más intereses, de los cuales mil setecientos setenta euros con setenta y nueve céntimos (1.770,79 €) corresponden a gastos de reparación del vehículo y catorce mil doscientos tres euros con noventa y siete céntimos (14.203,97 €) por los daños corporales sufridos por el conductor.

Adjunta a su reclamación Informe médico forense de valoración de secuelas y atestado de la Guardia Civil por el accidente de tráfico.

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

Sobre las 10:30 horas del día 30 de octubre de 2007, el interesado circulaba en la motocicleta de su titularidad por la carretera M-505, sentido Ávila, cuando a la altura del kilómetro 34,900 perdió el control de su vehículo saliendo de la vía a causa de una gran mancha de gasoil que había sobre la calzada.

Como consecuencia del accidente, según Informe médico forense de 9 de abril de 2008, el reclamante sufrió luxación anterior del hombro derecho y lesión parcial mixta de intensidad moderada del nervio cubital derecho a nivel de la axila, precisando tratamiento quirúrgico. Por estos daños ha estado noventa y cuatro días de baja impeditiva y presenta como secuelas dolor residual en hombro con movilidad limitada en los últimos grados de abducción y rotación externa; afectación del nervio cubital derecho con hipoestasia y parestesias del quinto dedo, mitad del cuarto dedo y cara cubital de la mano derecha.

Del accidente se instruyó atestado de la Guardia Civil, en el que se deja constancia de que el perjudicado sufrió un accidente en el lugar y fecha anteriormente señalados. Asimismo se identifica el lugar del accidente, se indica que en la superficie había una mancha de gasoil, que el accidente tiene lugar a pleno día con buen tiempo, sin restricciones de visibilidad y con señalización de peligro por tramo curvo. El conductor resultó herido leve y fue trasladado al Hospital de El Escorial mediante ambulancia del Servicio SUMMA, y la motocicleta sufrió daños de consideración. De la inspección ocular efectuada por la Guardia Civil deduce ésta que el accidente tuvo el siguiente desarrollo: “Sobre las 10,30 horas del día 30 de

octubre de 2007, el vehículo motocicleta Yamaha YFZR1, matrícula aaa, circulaba por la carretera M-505 (Las Rozas-Ávila), sentido Ávila; al llegar al Km. 34,900, tramo curvo hacia el lado izquierdo, debido a la existencia de una mancha de gasoil, sobre el pavimento de la calzada, al pasar el vehículo sobre ella, su conductor pierde el control saliendo de la vía por el margen derecho”. Se refleja también que interviene un equipo de mantenimiento para limpiar la calzada.

Por los hechos referenciados se siguió juicio de faltas ante el Juzgado de Instrucción número 2 de San Lorenzo de El Escorial, que terminó con el Auto de sobreseimiento provisional, de 11 de abril de 2008.

**TERCERO.-** Ante la reclamación se incoa procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración. En fase de instrucción se ha recabado informe técnico del Área de Conservación de la Dirección General de Carreteras en el que se constata que la carretera donde ocurrió el accidente pertenece a la red de carreteras de la Comunidad de Madrid y se conserva por medios propios de la Dirección General de Carreteras, añadiendo que los equipos de conservación no fueron avisados con anterioridad al accidente, por lo que se desconoce cuándo se produjo el vertido de la sustancia deslizante y quién fue su causante. Asimismo, se niega la responsabilidad del Área de Conservación dado que el causante del vertido no lo puso en conocimiento, ni de la Guardia Civil ni de otro servicio de emergencias, por lo que carecemos de información que permita determinar los datos del vehículo causante del siniestro. Por último, se señala que en el día y la hora en que se produjo el accidente a pesar de tener equipos preparados para cualquier emergencia que pudiera ocurrir, al no haber recibido ninguna llamada telefónica, no se produjo ninguna actuación de los servicios de emergencia previa a la limpieza de los restos del accidente y de la mancha supuestamente causante del mismo.

Se requiere al reclamante para que aporte documentación y complete su solicitud, lo que hace por escrito registrado el 3 de julio de 2008, adjuntando D.N.I. y permiso de conducir del perjudicado, declaración de no haber sido indemnizado ni serlo en el futuro por ninguna entidad pública o privada, copia de la póliza de seguro y recibo de pago del mismo, copia del Auto del Juzgado de Instrucción número 2 de San Lorenzo de El Escorial y presupuesto de reparación del vehículo, de 3 de enero de 2008.

Mediante escrito de fecha 10 de septiembre de 2008 se concede trámite de audiencia al interesado. En uso de dicho trámite, con fecha 26 de septiembre de 2008 se presenta escrito de alegaciones afirmando la concurrencia de los requisitos necesarios para la existencia de responsabilidad patrimonial.

El 24 de octubre de 2008 se dicta por el Jefe del Servicio Adjunto de Recursos y Asuntos Contenciosos propuesta de resolución desestimatoria por inexistencia de nexo causal entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos.

**CUARTO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 28 de noviembre de 2008, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. Consejero 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 diciembre de 2008.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, 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 EN 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 Consejero de Transportes e Infraestructuras, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 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 interesado, 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 el 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.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid en cuanto que titular de la carretera en la que se produjo el

accidente supuestamente ocasionado por una mancha de gasoil en la calzada.

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, el accidente tuvo lugar el 30 de octubre de 2007 y las secuelas de los daños corporales quedaron determinadas por el Informe del médico forense de 9 de abril de 2008, por lo que debe reputarse presentada en plazo la reclamación registrada el 10 de junio de 2008, máxime teniendo en cuenta la eficacia interruptiva del proceso penal.

**TERCERA.-** 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 evacuado 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.

**CUARTA.-** 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.

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.

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–).

**QUINTA.-** Aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, queda probado en el expediente mediante el Informe del médico forense la realidad de las secuelas físicas padecidas por el conductor del vehículo, más no la del daño causado a la motocicleta, cuya efectividad no queda demostrada por un presupuesto –que no factura– de reparación.

Según el escrito de reclamación, la presencia de la mancha de gasoil, acreditada en el atestado de la Guardia Civil, es la causa del accidente, que resultaría imputable a la Administración en cuanto que a ésta le incumbe el deber de mantenimiento de la calzada.

Es preciso, pues, estudiar si existe nexo causal que habrá de establecerse, en estos supuestos con relación:

- A una situación de inactividad por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio en el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico que se prescriben en el artículo 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras;

- O bien, con relación a una situación de ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro de pavimento deslizante que prescribe el artículo 57 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en relación con el artículo 149.5, P-19, del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 13/1992, de 17 de enero . De forma que, para la apreciación de la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de tercero y la inactividad de la Administración, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial señalado en la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993 (RJ 1993\2037), a cuyo tenor "*ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado...*".

A este efecto, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de la Administración en la prevención de situaciones de riesgo, ha de dirigirse a dilucidar, como se señala en la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997 (RJ 1997\7393) "*si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público*

*a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo". Aportándose, en la propia sentencia, el siguiente criterio metodológico: "Para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa".*

En aplicación de lo anterior es preciso tener en cuenta que, de acuerdo con la legislación reseñada, a la Administración Pública le incumbe la obligación de mantenimiento de las carreteras en condiciones adecuadas para garantizar la seguridad de quienes circulan por ellas. Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, 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 a un usuario del servicio de carreteras 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 que integran la red viaria.

Queda acreditada con el atestado de la Guardia Civil 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 la carretera 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 conservación no fueron avisados en ningún momento con anterioridad al accidente de la presencia del vertido, por lo que no pudieron actuar a pesar de tener efectivos preparados para cualquier eventualidad. Prueba de la eficiencia de la actuación del servicio de conservación es que tan pronto fueron avisados con posterioridad al accidente procedieron a la limpieza de la mancha, así como de los restos del mismo, de lo que se deja debida constancia en el atestado de la Guardia Civil.

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 ésta”.*

**SEXTA.-** La competencia para resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial corresponde al Consejero de Transportes e Infraestructuras según el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 55.2 de la Ley 1/1983, de 13 de

diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid; cuyo acto pondrá fin a la vía administrativa por mor de lo dispuesto en artículo 142.6 de la Ley 30/1992, y contra él cabrá recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ex artículo 10.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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.

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 diciembre de 2008