

Dictamen nº: **532/19**
Consulta: **Consejero de Transportes, Movilidad e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **12.12.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en sesión de 12 de diciembre de 2019, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento promovido por D. sobre responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de un accidente de motocicleta en la carretera M-327 que atribuye a la existencia de barro o gravilla.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 10 de noviembre de 2017, el reclamante, representado por letrado, presentó un escrito en el registro de la entonces Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras solicitando una indemnización por los daños y perjuicios derivados del citado accidente.

Expone que, el 5 de febrero de 2017 sufrió un accidente cuando conducía una motocicleta de su propiedad, aproximadamente a 50 km hora, por la M-327 en el punto kilométrico 3,4, a su paso por Colmenar de Oreja acudiendo al lugar del accidente dos agentes de la Guardia

Civil *“encargados de realizar el informe estadístico”* y según el citado informe *“los instructores confirman la existencia sobre la superficie del firme de barro o gravilla suelta, considerándolo como factor influyente en el accidente”*.

Expresa que sufrió lesiones y fue trasladado en helicóptero del SUMMA 112 al Hospital Universitario 12 de Octubre donde fue diagnosticado de traumatismo torácico secundario con múltiples fracturas costales y permaneció ingresado hasta el 12 de febrero de 2017 cuando recibió el alta, si bien tuvo que permanecer de baja temporal durante 24 semanas y continúa acudiendo a la fecha de presentación de la reclamación al centro de salud y al citado centro hospitalario, para seguimiento.

También manifiesta que la motocicleta y el equipo que llevaba puesto el día del accidente quedaron en estado lamentable e inservible y ha dado de baja temporal la motocicleta.

Considera que procede la responsabilidad de la Comunidad de Madrid por su deber de mantenimiento de las carreteras

Solicita una indemnización por importe de 23.211,38 euros.

Acompaña a la reclamación escritura de apoderamiento, diversa documentación médica, partes médicos de incapacidad temporal por contingencias comunes, presupuesto de reparación de una motocicleta, baja temporal de la motocicleta, justificante de pago de tasa y el informe estadístico.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación anterior se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Se ha incorporado al expediente el informe de 18 de diciembre de 2017 del jefe de Servicio de Conservación y Explotación en el que indica que la carretera M-327 pertenece a la red viaria de la Zona Sureste de la Comunidad de Madrid, que en la fecha del accidente la empresa ALVAC S.A era la adjudicataria de la conservación de la citada carretera, sin que la misma hubiese sido avisada con ocasión del accidente, ni para su limpieza. Respecto al estado de la vía informa que *“se encontraba en condiciones adecuadas para su uso con seguridad”*. Respecto a la señalización del tramo donde ocurrió el accidente *“tanto la señalización horizontal como vertical es la correcta y se encuentra en condiciones adecuadas para su uso con seguridad”*. Finalmente expresa que según los partes de vigilancia no constaba la existencia de anomalía alguna en las carreteras de la zona sureste en la fecha del accidente.

En idénticos términos se expresa el informe de la empresa ALVAC fechado el mismo día 18 de diciembre de 2017. El informe se acompaña del parte de vigilancia de la vía correspondiente al día 3 de febrero de 2017.

Se confirió trámite de audiencia al reclamante que presentó alegaciones el 4 de junio de 2018 en las que reitera la obligación de la Comunidad de Madrid de mantenimiento y conservación de las carreteras y la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial y en base a un informe pericial de valoración del daño corporal que adjunta, incrementa la cuantía indemnizatoria en 25.973,35 euros.

El 11 de diciembre de 2018 el subdirector general de Régimen Jurídico formula una propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

El 20 de diciembre de 2018 se recabó el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora y por oficio del secretario de 21 de enero de 2019 se

solicitó la incorporación al expediente de la siguiente documentación: los documentos presentados por el interesado junto con su escrito de reclamación, las alegaciones, en su caso, presentadas por el reclamante, los pliegos reguladores del contrato de conservación de la red de carreteras de la Zona Sureste y los partes de vigilancia de la carretera M-327 en las fechas posteriores al accidente.

Habiendo transcurrido un plazo mas que suficiente para la cumplimentación del anterior requerimiento, el 5 de agosto de 2019 se procedió a la devolución y archivo del expediente.

El 19 de noviembre de 2019 el consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructuras *“una vez recabada la ampliación de información solicitada”*, ha solicitado el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

Tras la citada solicitud, se ha incorporado al expediente el pliego de condiciones que rige el contrato de mantenimiento y conservación de la Red de carreteras de la Zona Sureste de la Comunidad de Madrid, y los partes de trabajo de la carretera M-327 realizados por la empresa responsable de la conservación de la carretera los días 6 al 10 de febrero de 2017.

Se ha concedido un nuevo trámite de audiencia al contratista el 27 de mayo de 2019, que ha presentado alegaciones, y al reclamante que presenta alegaciones el 21 de junio de 2019.

Por el subdirector general de Régimen Jurídico se ha dictado nueva propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación el 8 de noviembre de 2019.

TERCERO.- El 19 de noviembre de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del Consejero de Vivienda y Administración Local, en

relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial mencionada en el encabezamiento.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 12 de diciembre de 2019.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo de los artículos 4 de la LPAC y 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) al haber resultado supuestamente perjudicado por el accidente del que se

derivan los daños que reclama. Actúa debidamente representado por letrado.

En cuanto a la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid deriva de su competencia en materia de carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid conforme lo dispuesto en el artículo 26.1.6 de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, siendo la M-327 una carretera de su titularidad.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, el reclamante refiere que el accidente se produjo el 5 de febrero de 2017 y precisó asistencia sanitaria, por ello la reclamación presentada el 10 de noviembre de 2017 está presentada en plazo con independencia de la fecha de curación o de estabilización de las secuelas.

En cuanto al cumplimiento de los trámites, se ha incorporado, conforme al artículo 81 de la LPAC, el informe del Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid, así como el informe de la empresa encargada de la conservación de la vía.

A petición de esta Comisión Jurídica Asesora, se ha incorporado también al expediente el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige en el contrato de Servicios de Conservación y Explotación en las carreteras de la Comunidad de Madrid años 2014-2017, así como el pliego de prescripciones técnicas con las especificaciones particulares de

la zona sureste e indicadores de aplicación y los partes de trabajo llevados a cabo por la empresa responsable de la conservación de las carreteras de la zona sureste de la Comunidad de Madrid, llevadas a cabo entre los días 6 al 10 de febrero de 2017.

Se ha otorgado el trámite de audiencia a los interesados y por último, desde la Subdirección General de Régimen Jurídico se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, a esta Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

El expediente no ha sido foliado pero se adjunta una relación de documentos y también es de destacar, la tardanza en la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el art. 106.2 de la Constitución, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la LRJSP en su Título Preliminar, Capítulo IV, artículos 32 y siguientes.

Tiene declarado el Tribunal Supremo, por todas en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de abril de 2016 (RC 2611/2014), que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere, conforme a lo establecido en el artículo 139 de la LRJPAC y una reiterada jurisprudencia que lo interpreta:

a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizadamente 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 de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal;

c) ausencia de fuerza mayor, y

d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, Sentencia de 16 de marzo de 2016, recurso 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que *“... lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”*.

CUARTA.- Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

En el presente caso, en el expediente resulta acreditado que el reclamante, tras el accidente, fue asistido en Urgencias del Hospital Universitario 12 de Octubre por traumatismo torácico y fracturas costales. La existencia de daños materiales en la motocicleta puede considerarse acreditada con el presupuesto de reparación aportado por el reclamante.

Acreditada la realidad del daño en los términos expresados, resulta necesario examinar si concurren el resto de los requisitos necesarios para el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde al reclamante probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos son consecuencia del mal estado de la vía pública. Acreditado este extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

El reclamante alega que el accidente se produce por la existencia de barro y gravilla suelta en la carretera M-327 y para acreditar la existencia de la relación de causalidad aporta documentación médica, fotografías de pésima calidad de una motocicleta y un informe estadístico.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público porque los firmantes de los mismos no fueron testigos directos del accidente.

Tampoco las fotografías de pésima calidad aportadas sirven para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, las fotografías no son el medio probatorio idóneo para verificar la mecánica del accidente, ni cuál fue el motivo, ni sus circunstancias.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 9 de julio de 2015 (recurso nº 237/2015) declaró que *“las fotografías aportadas (...) no prueban la mecánica o forma de ocurrir la caída alegada en tal fecha”*.

También ha aportado como prueba documental un informe estadístico realizado por la Dirección General de Tráfico.

Durante la instrucción del procedimiento se ha incorporado el informe del servicio causante del daño, de la empresa adjudicataria del contrato de conservación y explotación de la carretera, los pliegos que rigen el contrato con las especificaciones de las actividades y operaciones de conservación y explotación y los partes de trabajo.

En la reclamación que nos ocupa, el debate se centra, en la relación de causalidad, en este caso, en la presencia de barro o gravilla en la calzada como factor causal del accidente, o si éste se debió a la conducta del conductor, por un despiste o exceso de velocidad que lo propiciara, pero, aun en el primer supuesto, habría que determinar si era exigible a la Administración un grado de diligencia tal en el

mantenimiento de la carretera que generase responsabilidad administrativa por la presencia de barro o gravilla en la vía.

Consta en el citado informe estadístico que en la calzada se encuentra arena y gravilla y que el accidente se produce *“en salida de vía por margen izquierdo y posterior choque contra bionda”*. Sin embargo, no consta la velocidad a la que circulaba el interesado por una calzada única de menos de 3,25 m., un día despejado, con circulación nivel blanco, a las 11,00 horas y con buena visibilidad.

Partiendo de lo expuesto, debemos considerar si se dan los elementos necesarios para imputar el daño causado al funcionamiento de los servicios públicos por falta de limpieza adecuada de arena y gravilla o si la producción del daño es imputable a un tercero causante del vertido en la vía.

En la instrucción del procedimiento, ha quedado acreditado que la empresa encargada del mantenimiento y conservación no fue avisada por la Guardia Civil de Tráfico para la asistencia del accidente, ni para la limpieza de la calzada, sin que consten anomalías en el parte de vigilancia de las carreteras de la zona sureste realizados por la empresa responsable de su mantenimiento y conservación el día 3 de febrero de 2017, dos días antes de la fecha del accidente, ni en los posteriores días 7 y 10 de febrero de 2017 en cuyos partes de vigilancia consta el recorrido realizado en la carretera M-327, desde el punto kilométrico 0+000 al 7+600.

Por lo que respecta a la limpieza de la calzada, según prevé el apartado 3.6 de las especificaciones de las actividades y operaciones de conservación y explotación de la zona sureste previstas en el pliego: *“la calzada se procurará mantener libre de cualquier clase de obstáculo para la circulación y limpia de cualquier producto o defecto que pudiera disminuir las condiciones normales de adherencia entre el neumático y el*

pavimento o disminuir las condiciones normales de seguridad de la circulación. A tal efecto, inmediatamente después de que se tenga conocimiento de la existencia de obstáculos, animales muertos, defectos, vertidos u otras suciedades perturbadoras, se procederá a su retirada, reparación y/o limpieza, como máximo en el plazo de una hora desde que se tenga conocimiento”.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, se han incorporado al expediente los partes de vigilancia correspondientes al día 3 de febrero de 2017 (fecha anterior al accidente) y del 6 al 10 de febrero de 2017 sin que en los mismos se mencione incidencia alguna en la carretera M-327 lo que permiten entender cumplidos los estándares de funcionamiento del servicio de conservación y mantenimiento viario ya que no se puede exigir a la Administración una permanente limpieza de la vía pública, así nuestros dictámenes 548/16, de 1 de diciembre, 302/17, de 20 de julio y 106/18, de 8 de marzo.

Conforme a lo expuesto, cabe considerar que no se ha acreditado por el reclamante que la Administración haya incumplido sus obligaciones de conservación y mantenimiento de la vía, mientras que de los ya citados partes de vigilancia se infiere que se llevaron a cabo dichas tareas y no se constató ninguna incidencias.

Lo contrario nos llevaría a convertir a las Administraciones Públicas 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.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial debe ser desestimada por no haberse acreditado la existencia del nexo causal entre el daño ocasionado y la actuación de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras.

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 esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, 12 de diciembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 532/19

Excmo. Sr. Consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid