

Dictamen n°: **205/19**
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **23.05.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 23 de mayo de 2019, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. (en adelante, la reclamante), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída sufrida a la altura del km 12.300 de la carretera M-601 (Collado Villalba/Navacerrada), cuando circulaba con su bicicleta.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 21 de junio de 2017, la persona citada en el encabezamiento, representada por letrada, presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios derivados de un accidente sufrido el 22 de junio de 2016, sobre las 11:30 horas, cuando circulaba por el km 12:600 (en un momento posterior indica el Km, 12:300) de la carretera M-601, sentido descendente, por la existencia de un bache de proporciones importantes que provocó la desestabilización brusca de la dirección de su bicicleta y su caída.

Refiere, que tras el accidente, tuvo que ser trasladada al Hospital de Collado Villalba donde fue diagnosticada de erosiones y fractura conminuta de radio distal y cubito derecho, fractura escafoides, fractura diafisaria de 2º metacarpiano, fractura base 3º y 4º metacarpiano, fractura base 3º y 4º metacarpiano que requirieron intervención quirúrgica, permaneciendo de baja hasta el día 21 de marzo de 2017, no obstante manifiesta que, tras el alta médica ha visto truncada la actividad de triatlón a la que dedicaba gran parte de su tiempo y en la que llegó a alcanzar importantes resultados en las competiciones de su categoría.

Cuantifica la indemnización solicitada en 215.692,07 euros con el siguiente desglose: 273 días de perjuicio personal básico, de ellos, 183 de perjuicio particular moderado y 30 de perjuicio particular grave: 11.766 euros; 15 puntos de secuelas estéticas: 16.871,31 euros; 58 puntos de secuelas funcionales: 132.975,39 euros; por dos intervenciones quirúrgicas: 2.400 euros; por perjuicio moral por pérdida de calidad de vida: 50.000 euros; factura de fisioterapia: 840 euros y daños materiales de la bicicleta: 340,60 euros.

No menciona en el escrito de reclamación la presencia de la Guardia Civil en el lugar del accidente, pero adjunta el atestado con fotografías del lugar del accidente.

También acompaña fotografías del supuesto lugar del accidente, diversos informes médicos, el parte médico de alta por incapacidad temporal, un presupuesto de reparación de bicicleta, una factura de fisioterapia, el certificado de la secretaria de la Federación Española de Triatlón respecto a la participación de la reclamante en diversos campeonatos de España de Triatlón, un certificado de actividad deportiva del presidente del Club de Triatlón y fotocopias de pruebas de imagen.

Según el atestado de la Guardia Civil en la diligencia resumen del formulario de obtención de datos instruido:

*«supuestamente la ciclista bajando el puerto pasa por encima de un bache perdiendo el control de la bicicleta cayendo al suelo se sale de la vía por debajo de la (..) al margen derecho. Se confirma el firme deteriorado en esa zona. Se hace cargo de la bicicleta (...)»
acompañante de la mujer accidentada».*

En el formulario adjunto de obtención de datos se marcó que la maniobra se realiza siguiendo trayectoria recta por el carril derecho, el firme estaba seco y limpio, iluminación solar, con buena visibilidad, anchura de calzada única entre 6 y 6,99 m, y firme parcheado, bacheado, deteriorado.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

La Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras requirió a la reclamante para que aportara justificación de la representación que ostentaba la letrada y cualquier otra documentación relacionada con el objeto de la reclamación.

Consta en el expediente, que la interesada cumplimentó el anterior requerimiento y aportó una escritura notarial de apoderamiento, documentación médica relacionada con la cirugía de muñeca derecha realizada el 30 de agosto de 2017, y parte médico de confirmación de incapacidad temporal.

La Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras también requirió al área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras que informara sobre la titularidad de la carretera, el estado

del tramo de la vía del accidente, señalización del tramo afectado y acreditación de las labores de mantenimiento de la vía para evitar situaciones de riesgo.

En contestación al requerimiento se informó que la carretera M-601, en el tramo del accidente, era de titularidad de la Comunidad de Madrid; que el día del accidente el tramo se encontraba en un adecuado estado de conservación, no siendo imputables los daños a su estado; que la señalización, tanto horizontal como vertical, se encontraba dispuesta de acuerdo a la normativa vigente; que el Servicio de Conservación y Explotación no había sido avisado del accidente por lo que carecían de partes de trabajo y adjuntaba el informe elaborado por la empresa contratada para la conservación de la zona, que se limitó a alegar las obligaciones de los conductores para prevenir accidentes y con respecto al estado de conservación de la vía indicaba que *“el tramo al que se hace referencia se encontraba en un adecuado estado de conservación”*.

En el trámite de audiencia la interesada, el 28 de septiembre de 2017 manifestó que el informe de la empresa responsable de la conservación de la zona entraba en contradicción con el atestado de la Guardia Civil, afirmaba que el firme había sido reparado con posterioridad al accidente y reiteraba que el accidente se produce por el bache de grandes dimensiones existente en la vía. Asimismo solicitaba la incorporación al procedimiento de las labores de mantenimiento y conservación llevadas a cabo por la empresa contratista, en el tramo en el que se produjo el accidente, desde el 1 de enero de 2016 al 1 de junio de 2017, las obras realizadas en dicho tramo, desde el 1 de enero al 1 de junio de 2017 y los movimientos realizados por los equipos de la empresa desde el 1 de enero de 2016 al 22 de junio de 2016 y adjuntaba el parte de confirmación de baja laboral.

Figura como documento nº 9 del expediente que el jefe de Área de Conservación y Explotación de Carreteras, el 2 de octubre de 2018

informó que no se había realizado ninguna obra externa desde el 1 de enero al 1 de junio de 2017 en el tramo donde tuvo lugar el accidente motivo que impedía facilitar dicha documentación. Sí adjuntaba, los programas de actuación en labores de mantenimiento y conservación realizados por la empresa contratista, que afectaban al tramo donde se produjo el accidente, desde el 1 de enero de 2016 al 1 de junio de 2017, así como el movimiento de los equipos desplazados en el tramo de la M-601 desde el 1 de enero de 2016 al 22 de junio de 2016.

Se confirió nuevamente trámite de audiencia a la interesada y a la empresa encargada del mantenimiento de la vía. La interesada, el 31 de octubre de 2018 presenta alegaciones, para reiterar en síntesis que el accidente se produce a consecuencia del mal estado del firme de la vía y acompaña fotografías del lugar del accidente donde se aprecia el buen estado del firme. No consta en el expediente que la empresa encargada del mantenimiento de la vía haya presentado alegaciones.

El 22 de noviembre de 2017 la interesada incorpora al procedimiento un informe médico pericial de 20 de noviembre de 2017, firmado por un médico perito en la especialidad de Traumatología.

El 28 de marzo de 2019 se dictó propuesta de resolución por la que se desestimaba la reclamación porque se negaba la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, ni el bache fuera de tal entidad que rebasase los estándares de seguridad exigibles.

TERCERO.- El día 5 de abril de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna

propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 23 de mayo de 2019.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con 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.a) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante, LPAC) según establece su artículo 1.1. dado que este procedimiento se incoó a raíz de la reclamación formulada con posterioridad a la entrada en vigor de dicha norma.

En cuanto a la legitimación activa, la ostenta la reclamante al amparo del artículo 4 de la LPAC y artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ya que es la persona perjudicada por la caída que alega producida por un bache de proporciones importantes al circular por la carretera M-601.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid por cuanto la caída se produjo en una vía cuya titularidad le corresponde, de conformidad con el artículo 57.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, según el cual *“corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”*.

Así lo reitera también el artículo 48.2 del Reglamento de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre. Estas normas estatales resultan de aplicación al caso que nos ocupa en virtud de lo establecido en la disposición adicional quinta de la Ley 38/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid.

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 (*ex* artículo 67.1 de la LPAC). En este caso la interesada reclama por un accidente que tuvo lugar el 22 de junio de 2016, por lo que la reclamación formulada el 21 de junio de 2017 se habría presentado en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o de estabilización de las secuelas.

En cuanto al procedimiento, no se observa ningún defecto en su tramitación. Se ha recabado informe del servicio al que se imputa la producción del daño. Consta que el instructor del procedimiento solicitó también la documentación requerida por la interesada y tras su incorporación se dio audiencia a la reclamante y a la empresa encargada del mantenimiento de la vía. Por último, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución que ha sido remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española 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”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de 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, alterándolo, en 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, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009, consideró que *“(...) la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

La existencia de un daño puede considerarse acreditada por los informes médicos aportados al expediente que determinan que la reclamante sufrió diversas fracturas que precisaron intervenciones quirúrgicas en varias ocasiones, rehabilitación y fisioterapia, permaneciendo de baja laboral hasta el 21 de marzo de 2017.

Ahora bien, determinada la existencia de daño efectivo procede analizar si concurren los demás presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Esta Comisión viene destacando, al igual que hacía el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que corresponde a la parte que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la

realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Es decir, le corresponde probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público. Y si se acreditase la caída y que los daños sufridos derivaron del mal estado de la vía, la carga de la prueba se desplazaría hacia la Administración que, en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, habría de probar las causas de exoneración o la concurrencia de otros posibles factores que hubieran podido influir en la causación de los hechos, o la existencia de fuerza mayor.

En este caso la reclamante invoca como causa de la caída de su bicicleta la existencia de un bache de proporciones importantes en el punto kilométrico 12,300 la carretera M-601 y para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica y un atestado de la Guardia Civil. También constan varias fotografías adjuntas al atestado y varias fotografías aportadas por la interesada.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha manifestado reiteradamente que los informes médicos no acreditan que la caída se produjera en el lugar invocado por el reclamante, ni que fuera propiciada por los factores que aduce, lo único que dichos informes prueban es que la interesada padeció unos daños físicos pero no su origen, el lugar de producción o la mecánica de la caída.

Respecto al atestado de los agentes de la Guardia Civil, aunque no presenciaron el accidente, sí pudieron observar la presencia del defecto alegado así como otras circunstancias: que el firme estaba seco y limpio, que la vía era llana y recta, y que el día estaba despejado con luz natural, solar. También constataron que el firme estaba parchado, bacheado, deteriorado.

Respecto al valor que ha de darse al atestado de la Guardia Civil, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de octubre de 2012 (recurso 472/2010) manifestó que *«el informe atestado que se ha realizado por los agentes de la autoridad, constituye una pericial que goza del principio de imparcialidad de los Agentes de la Autoridad, que realizaron "in situ" una inspección ocular, sin que se produjera modificación alguna de los elementos del siniestro, lo que constituye una prueba de percepción directa en su estadio final del acontecer del evento dañoso»*. En el mismo sentido se ha pronunciado también en otra sentencia de 10 de diciembre de 2015 (rec. núm. 992/2013).

Si bien no se ha solicitado por la interesada la prueba testifical de la persona que según el atestado acompañaba a la reclamante en el momento de la caída, y sin dudar de su acaecimiento, el atestado de la Guardia Civil no permite inferir el modo de causación de la caída a la altura del km 12.300 de la carretera M-601.

Además, en cuanto al estado de la vía, para que el daño resultase imputable a la Administración competente sería necesario que esta hubiera incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables, en función de las circunstancias concurrentes y del sector de actividad, en el presente caso, el derivado de la conservación de las carreteras; sólo entonces podría considerarse antijurídico el daño producido y el particular no tendría el deber de soportarlo, conforme establece la LPAC.

De esta manera, *“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”* (sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2006). O la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2007 que, al examinar el nexo causal, lo relaciona con la obligación

administrativa de mantener las vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria *“en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, al menos en cuanto a los aspectos materiales de mantenimiento de esas vías para su fin específico, sin que sea permisible que presenten dificultades u obstáculos a la normal circulación (...) sin por lo menos estar adecuadamente señalizados o con la adopción de las medidas pertinentes para la prevención, en tales casos, de posibles eventos dañosos”*. Para el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su sentencia de 9 de junio de 2016 (rec. núm. 871/2015), *“en casos de caídas como la presente, la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, si bien ha de precisarse que no es posible reclamar una total uniformidad de la vía pública. Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que, socialmente, es requerible. Es precisamente cuando sea necesario un nivel de atención superior cuando surgirá, en su caso, la relación de causalidad, siempre que no se rompa dicho nexo por hecho de tercero o de la propia víctima”*.

Así, se trata de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además, relevante. Si no, no existiría título de imputación del daño a la Administración.

En este caso, el informe de la Dirección General de Carreteras asegura que la vía se encontraba en un adecuado estado de conservación, no siendo imputables los daños a su estado y adjuntaba el informe de la empresa contratada para la conservación de la carretera y los partes de trabajos en el tramo del accidente.

El informe de la empresa, se centra en rebatir la reclamación y en resaltar que no se había realizado ninguna obra en el tramo en cuestión sino labores de mantenimiento y conservación, reflejadas en las actuaciones de mantenimiento y conservación llevadas a cabo desde el 1

de enero de 2016 al 1 de junio de 2017 y en el movimiento de los equipos de la empresa en tareas de mantenimiento y conservación desde el 1 de enero de 2016 al 22 de junio de 2016.

Con la documentación que obra en el expediente, sin embargo, no puede tenerse por acreditado cual fue el bache causante del accidente puesto que las fotografías incorporadas al atestado por la Guardia Civil, muestran un bache y un tramo de carretera diferente al que reflejan las fotografías aportadas por la reclamante. No obstante, el bache que figura en las fotografías del atestado no refleja unas dimensiones importantes, el accidente se produjo a plena luz del día y con la calzada seca y limpia, en una vía recta y llana lo que nos lleva a pensar que dicho bache no era de dimensiones considerables y que la reclamante podría haber evitado la caída si hubiera adoptado una mínima diligencia, atención y prudencia.

No puede desconocerse que el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, impone a los conductores de vehículos todo tipo unos deberes de diligencia, tales como el de utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismos como a los demás (artículo 10.2); el de estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 13.1).

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos y, en cualquier caso, por no haberse acreditado la 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 esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, 23 de mayo de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 205/19

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid