

Dictamen nº: **311/13**  
Consulta: **Consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **24.07.13**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de julio de 2013, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por B.B.C., por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia del accidente sufrido cuando circulaba en bicicleta por la carretera M-614, y que atribuye a la presencia de aceite en la calzada.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado a través de los servicios postales el 17 de septiembre de 2012, y registrado de entrada la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda el día 20 siguiente, la interesada formuló reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por las lesiones personales que padeció como consecuencia del accidente que relata.

En su reclamación expresa que el día 19 de septiembre de 2011, cuando transitaba en bicicleta por la carretera M-614, a la altura de la población de Guadarrama, resbaló por la existencia de una mancha de aceite en la calzada, lo que le ocasionó una caída, por la que sufrió fractura-luxación trimaleolar del tobillo derecho; fue trasladada al Servicio de Urgencias del

Hospital El Escorial, donde fue atendida de sus lesiones, precisando posteriormente tres intervenciones quirúrgicas, un largo tratamiento, y posterior rehabilitación.

Expresa que al día de la presentación del escrito de reclamación aún no se ha curado de las lesiones y que previsiblemente presentará secuelas. Valora los daños que padece en la cantidad de 20.156,41 €, sin perjuicio de posterior valoración.

Aporta con su escrito copia del atestado de la Policía Local de Guadarrama que contiene fotografía y solicita se practique la prueba testifical de una persona.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, por la Secretaría General Técnica de la Consejería se incoa expediente de responsabilidad patrimonial, y se requiere al Área de Conservación de la Dirección General de Carreteras para que emita informe en relación con la reclamación. Dicho informe, de fecha 8 de noviembre de 2012 hace constar que:

*“Informamos que la carretera M-614 pertenece a la Red Principal de Carreteras de la Comunidad de Madrid.*

*El día del siniestro el punto en cuestión se encontraba bien señalizado y en buen estado de conservación.*

*No fue avisado el Servicio de Conservación para atender el accidente de referencia por lo que no se puede presentar parte de trabajo”.*

A dicho informe se acompaña otro de la empresa responsable de la conservación de la vía, la mercantil A, en el que expresa que:

*“(… ) su conservación estaba contratada a la empresa B en la fecha del accidente.*

*(...) como empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento de la Conservación Zona Noroeste, no es responsable del supuesto siniestro sufrido por el reclamante, dado que el causante del vertido no lo puso en conocimiento, ni de la Guardia Civil ni otro servicio de emergencias, por lo que carecemos de información que permita determinar los datos del vehículo que derramó en la carretera el aceite causante del siniestro”.*

En dicho informe se contienen diversos razonamientos jurídicos por los que considera que en todo caso no existe responsabilidad ni administrativa ni de la propia empresa.

Se ha aportado al expediente diversa documentación clínica en la que se recoge las distintas lesiones padecidas por la reclamante.

Con fecha 14 de diciembre de 2012, notificado a la interesada 21 de diciembre se otorga trámite de audiencia, que la misma cumplimenta mediante escrito presentado el 3 de enero de 2013 en el que reitera los argumentos por los que considera la existencia de responsabilidad administrativa.

**TERCERO.-** Concluida la instrucción del expediente, por el subdirector general de Régimen Jurídico se dicta propuesta de resolución de la reclamación en la que se propone desestimar la misma, por considerar que no se ha acreditado la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, así como porque presumiblemente la causa del mismo fue el vertido de aceite por otro vehículo lo que rompe el nexo causal; igualmente estima que al estar la vía en buenas condiciones de conservación y señalización la conducta de la víctima tuvo que influir necesariamente en el resultado lesivo, por lo que tampoco cabe exigir responsabilidad a la Administración.

**CUARTO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 25 de junio de 2013 y ha recibido el número de expediente 294/13, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VII, presidida por la Excmo. Sra. Dña. María José Campos Bucé, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 24 de julio de 2013.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE 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 órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 LCC. 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 persona interesada, 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 (RPRP).

La reclamación se presenta por la persona que sufrió el accidente, quien ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 LRJ-PAC, en tanto que persona que sufre el daño causado por el accidente de tráfico provocado supuestamente por el deficiente estado de la vía.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad Autónoma de Madrid, en cuanto que Administración titular de la vía pública donde tuvo lugar el accidente, y a quien compete su cuidado y mantenimiento, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid. Corresponde a dicha Administración las operaciones de explotación de las carreteras de su titularidad (artículo 1), teniendo en cuenta que “*la explotación de las carreteras comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a señalización, ordenación de accesos y uso de las zonas de dominio público y protección, así como las de restauración y protección medioambientales necesarias y establecidas en el ordenamiento jurídico vigente*”.

Por lo que se refiere al plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, 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 o psicológicos, el plazo comienza a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, la reclamante relata que el accidente se produjo el 19 de septiembre de 2011, por lo que, con independencia de la determinación del alcance de las secuelas, al haberse presentado la reclamación con fecha 17 de septiembre de 2012, debe considerarse presentada dentro del plazo legal.

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. En este sentido se ha recabado el informe de los departamentos competentes al amparo del artículo 10.1 del RPRP e igualmente se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con los artículos 84 LRJ-PAC y 11.1 RPRP.

Se observa en la tramitación del expediente que no se ha realizado la prueba testifical propuesta por la reclamante, cuestión a la que aludiremos posteriormente.

**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.

No cabe olvidar además que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, 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).

En el caso examinado, la reclamante relata que el accidente se produjo al circular con su bicicleta por un tramo de calzada en el que se encontraba una mancha de aceite de considerables dimensiones que provocó que perdiera el control de su vehículo.

En cuanto a la prueba de los hechos, consta en el expediente que la interesada fue atendida por los servicios de Protección Civil, y que fue trasladada al Hospital de El Escorial. En el Servicio de Urgencias de este centro presenta lesiones graves en el tobillo derecho ya relatadas.

Debemos mencionar que los informes de la asistencia sanitaria sirven para acreditar la realidad del daño, pero no el origen de este, de tal forma que bien pudo producirse por la causa alegada por el reclamante o por cualquier otra. Dicha prueba debe por tanto apreciarse en conjunto con el resto de elementos probatorios aportados al expediente.

Igual valor probatorio debemos otorgar al informe de la Policía Municipal, pues sus agentes no presenciaron la caída. Lo que sí acredita dicho informe es la existencia de la mancha de aceite en la calzada, así como la asistencia a la accidentada en el lugar de los hechos, habida cuenta que recoge expresamente estas dos circunstancias, e incluye fotografía de la mancha.

Sentado todo ello, en el presente caso, resulta necesario unir, por una parte la acreditada existencia del desperfecto en la vía, y por otra la asistencia recibida en el mismo lugar en que se dice ocurrieron los hechos, como así se recoge en el parte de asistencia sanitaria y de la Policía Municipal; además, las lesiones que presenta el reclamante coinciden perfectamente con lo que pudo ser una caída de este tipo propiciada por un obstáculo en la calzada.

Todo ello, en una razonable interpretación de las pruebas aportadas y de las circunstancias acreditadas, nos lleva a estimar la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido. Así lo hemos considerado en diversas ocasiones, como en nuestros dictámenes 67/10 y 186/13.

No obstante lo anterior, las dudas que tuviera el órgano instructor respecto de la realidad de los hechos que se alegan, hubieran podido despejarse de haber desplegado dicho órgano la actividad probatoria debida. La propuesta de resolución estima que no ha resultado acreditada la relación de causalidad, pero no se puede decir que el instructor haya

practicado todas las pruebas tendentes a la averiguación de los hechos ya que no se ha practicado la prueba testifical que propuso la reclamante.

La práctica de pruebas se admite en el procedimiento administrativo precisamente cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, conforme el artículo 80.2 LRJ-PAC.

La Administración, por tanto debe desplegar en la instrucción la actividad necesaria para una correcta resolución del asunto, en aras de servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al derecho como señala el artículo 103 de la Constitución Española, ya que el procedimiento administrativo se configura como el cauce formal al que la Administración debe ajustar su actuación, precisamente en garantía del ciudadano.

A este respecto cabe decir que dicha prueba no se ha practicado ni se ha dictado resolución motivada al efecto como ordena el artículo 80.3 LRJ-PAC.

Este Consejo Consultivo ha sentado la doctrina (dictámenes 316/10 y 245/10) en el sentido de que:

*“es cierto que el instructor de un procedimiento administrativo no está vinculado en todo caso a la solicitud de prueba del administrado, es decir, no necesariamente ha de llevar a cabo todas y cada una de las pruebas que se propongan en el curso del procedimiento, pero tampoco cabe pasar por alto lo dispuesto en el apartado tercero del mencionado artículo 80, conforme al cual “el instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada norma que se incorporó*

*asimismo, en el artículo 9 del Reglamento por el que se regulan los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial”.*

No obstante lo anterior, como se ha expuesto, entendemos que la realización de la prueba testifical resulta innecesaria, ya que la relación de causalidad debe entenderse acreditada, en una valoración conjunta de las pruebas de los hechos acaecidos.

**CUARTA.-** En otro orden de cosas, la propuesta de resolución, con profusa cita de pronunciamientos jurisprudenciales y dictámenes de este Consejo, considera que la existencia de aceite en la calzada se debe a un hecho aislado y reciente, pues no se tiene constancia de otros accidentes en el mismo lugar, y la empresa encargada de la conservación no fue avisada con anterioridad para su retirada.

Es cierto que, respecto a la existencia del aceite en la calzada, no se ha probado su origen ni el momento en que pudo producirse su vertido. Lo razonable es pensar que su origen radica en el derrame de otro vehículo que anteriormente circuló por la carretera, y ello a pesar de los esfuerzos de la Policía Local en localizar a dicho vehículo o la causa del derrame.

De ello la propuesta de resolución considera que tal circunstancia rompe el nexo causal por la intervención de un tercero, de modo que no es exigible a la Administración “*una conservación ideal de las carreteras, perfecta e inmediata ante cualquier evento, sustancia, obstáculo u otro tipo de elemento que de forma súbita e imprevisible pueda aparecer en la calzada y pueda constituir un peligro cierto e idóneo para la producción de un resultado dañoso.*” Añade que el deber de conservación “*no significa que la existencia de un obstáculo o sustancia derramada (mancha de gasoil) (sic) en la vía de lugar a responsabilidad pues es necesario que se acredita la falta de diligencia en el ejercicio de sus funciones de mantenimiento, ya*

*que puede suceder que no hay habido tiempo material para retirarlo o limpiarla”.*

Respecto a la intervención de un tercero con eficacia para producir la ruptura del nexo causal se ha pronunciado ampliamente la jurisprudencia, pudiendo citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2<sup>a</sup>, de 20 de marzo de 2007 (y las que cita del Tribunal Supremo), en la que se señala que:

*“(...) en aplicación de la sentencia del T.S. de fecha 11-2-87, que en un supuesto similar manifestó que los hechos acaecidos en las vías públicas de forma tan repentina como impensable por deberse a la acción inmediata de un tercero, rompen el nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras por muy estricto concepto que se tenga de esta función de vigilancia (...)”.*

También resulta relevante la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 19 de mayo de 2011, en relación a un accidente ocurrido a consecuencia de una mancha de grava bituminosa en la calzada:

*“El deber legal de mantenimiento de los viales en condiciones de seguridad, no puede suponer que, ante la acción imprevista de un tercero, como a falta de otras evidencias debe considerarse la aparición de una mancha de aceite en la calzada, y en ausencia de aviso y de un tiempo mínimo razonable para que la Administración pueda reaccionar frente a la aparición de esa fuente de peligro, deba imputarse a aquélla, sin más, la responsabilidad patrimonial derivada del siniestro, siendo que, conforme a una reiterada jurisprudencia, no puede convertirse a los Ayuntamientos y a las Administraciones Públicas en general, en aseguradores universales o en entidades providencialistas reparadoras de todos los daños que*

*sufran los ciudadanos al utilizar las vías públicas.... No ha quedado acreditada la existencia de un defecto en el rendimiento exigible a un eficiente servicio de vigilancia sobre el funcionamiento de la vía pública, 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 del a responsabilidad en el daño producido. Siguiendo doctrina del Tribunal Supremo, en los supuestos de obstáculos peligrosos en la calzada, podemos estar en presencia de una intervención extraña a la Administración, pues en el caso de la existencia de tales elementos, que puede ser debida al paso de otros vehículos, de modo que sólo en el caso de que se acreditará que el servicio de limpieza y mantenimiento de carreteras o vías públicas no había funcionado adecuadamente, o un déficit en el mantenimiento del servicio de limpieza de la vía pública, podría dar lugar a declarar la responsabilidad de la Administración Pública, pues en otro caso, estaríamos en presencia de una actuación de tercero que rompería el nexo causal y que comportaría la exoneración de su responsabilidad”.*

También en este sentido se ha manifestado este Consejo Consultivo, así por ejemplo en su Dictamen 292/08, de 22 de diciembre o en el más reciente 411/11, de 20 de julio, en el que se recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de marzo de 2011 (Recurso de Apelación 14/2011) que siguiendo doctrina del Tribunal Supremo, en los supuestos de obstáculos peligrosos en la calzada, tales como gravilla, arena o manchas de aceite, señala que:

*“podemos estar en presencia de una intervención extraña a la Administración, pues en el caso de la existencia de tales elementos, como manchas de aceite, que puede ser debida al paso de otros vehículos, de modo que solo en el caso de que se acreditará que el*

*servicio de limpieza y mantenimiento de carreteras o vías públicas no había funcionado adecuadamente, o déficit en el mantenimiento del servicio de limpieza de la vía pública, podría dar lugar a declarar la responsabilidad de la Administración pública, pues en otro caso, estaríamos en presencia de una actuación de tercero que rompería el nexo causal y que comportaría la exoneración de su responsabilidad”.*

De lo expuesto podemos concluir que en el presente caso, siempre y cuando quede acreditado que la Administración ha cumplido con el deber de diligencia que le es exigible en el mantenimiento de la calzada, no le puede ser imputado el resultado dañoso.

Lo que acontece es que precisamente dicha diligencia administrativa no ha resultado acreditada, acreditación que, lógicamente, compete demostrar a la Administración.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 febrero 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>, recurso de casación 5518/2010) considera que:

*“En el presente caso ha de tenerse en cuenta que la Administración recurrente no ha intentado ni siquiera acreditar los hechos relativos al funcionamiento estándar o normal del servicio público de vigilancia, mantenimiento y conservación de la carretera de su titularidad, y la forma concreta en que se prestó tal servicio en el tiempo inmediatamente anterior a que se produjera el accidente, a fin de conocer si las circunstancias de organización y funcionamiento del servicio de vigilancia y de mantenimiento fueron conformes o no a los estándares razonablemente exigibles. Como decíamos en un asunto relativamente similar al presente, en la sentencia de 3 de diciembre de 2002 (RJ 2003, 293) (recurso 38/2002), sobre caída de una motocicleta por la presencia de líquido deslizante en la calzada,*

*de acuerdo con los principios que reparten entre las partes la carga de la prueba, corresponde a la Administración acreditar "aquellas circunstancias de hecho que definen el standard de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos producidos por los mismos, sin que conste siquiera que la función de mantenimiento de la carretera se haya realizado, en la zona en que se produjo el accidente, en la forma habitual y correcta, prueba cuya carga no puede trasladarse al recurrente, siendo así que en el presente caso ha de aplicarse el principio de facilidad probatoria y, en definitiva, a la Administración le correspondía acreditar que, con los medios que disponía resultaba imposible evitar hechos como el producido y, en definitiva, proceder a la limpieza de la vía pública o a la colocación de señales que indicarán la peligrosidad del pavimento".*

En nuestro caso, consta claramente en el expediente que se requirió por el Área de Conservación de Carreteras a la UTE A, el pertinente informe sobre los hechos de la reclamación, y que esta contesta en dicho informe que a la fecha del accidente, la conservación estaba contratada a una empresa distinta, la empresa B.

Presuponiendo que A pertenezca al grupo de B, aspecto que no se aclara en el expediente, resulta que en el informe no se recoge en ningún momento la cuestión de si se cumplieron adecuadamente las condiciones de conservación de la vía a que la empresa venga obligada según el contrato.

El instructor no despliega ninguna actividad tendente a aportar al expediente que dicha empresa cumplió en la fecha adecuada con sus labores de conservación, y por ende la Administración misma, por lo que no puede entenderse acreditado el deber de diligencia administrativa en la conservación de la carretera, ya que no existe ningún dato al respecto.

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

## CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el presente expediente a fin de que se solicite informe a la empresa encargada del mantenimiento de la carretera en la fecha del accidente, sobre el cumplimiento de sus obligaciones de conservación de dicho tramo.

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 Consultivo, 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, 24 de julio de 2013