

Dictamen nº: **601/11**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **02.11.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 2 de noviembre de 2011, sobre consulta formulada por el Vicealcalde de Madrid (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 21 de junio de 2011), a través del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, promovido por J.L.S.M., en adelante “*el reclamante*”, por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de un accidente sufrido en el km. 19 de la M-30.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 31 de julio de 2008, el reclamante presenta un escrito solicitando la declaración de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de un accidente sufrido a la altura del km. 19, por el carril contrario de la salida a la C/ San Pol de Mar, al estrellarse contra el canto de un bloque de hormigón. Solicita por ello una indemnización por un importe de 130.595,39 euros en la que se incluyen las lesiones derivadas del accidente, así como la hemiparesia izquierda sufrida a consecuencia de un accidente cerebrovascular el 7 de febrero de 2007, que se estima con origen en el accidente de tráfico al haberse retirado por tal motivo los anticoagulantes orales.

Aporta diversa documentación y un informe médico de valoración del daño corporal suscrito por un médico colegiado.

SEGUNDO.- Ante la reclamación se ha incoado el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en adelante “*LRJ-PAC*”, por remisión expresa del artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en adelante “*LBRL*”, así como 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, en adelante el “*Reglamento*”.

De conformidad con lo prevenido en el artículo 10.1 del Reglamento, el órgano de instrucción ha solicitado de la Policía Local la emisión de informe sobre el suceso, siendo remitida copia del informe de fecha 19 de octubre de 2006, en el que se expone que: “*El accidente no se presencia, según nos manifiesta el conductor que se le ha ido el vehículo al tomar la curva, resulta este herido de carácter leve asistido por Samur aaa y trasladado al Hospital A. Los daños del vehículo son: en parte delantera y lateral derecho del vehículo. Interviene bomberos del Parque nº 3 para liberar al conductor y mover el vehículo de la calzada, siendo retirado a la Base de Mediodía II por la grúa con indicativo bbb. Se informa a v-o. Se causó daños al patrimonio: I, New-Jersey de hormigón. No se toman datos del permiso de conducción por pérdida de éste en el accidente según manifiesta el conductor*”.

La Dirección General de Emergencias y Protección Civil remite informe de fecha 27 de octubre de 2010, en relación a la actuación del Servicio de Bomberos, el cual declara que: “*Por el Departamento de Responsabilidad Patrimonial del Área de Gobierno de Hacienda y*

Administración Pública, se solicita informe de la Subdirección General de Bomberos en expediente de Responsabilidad Patrimonial nº ccc, incoado como consecuencia del escrito presentado por J.L.S.M., en el que solicita la indemnización de los daños y perjuicios sufridos por lesiones tras un accidente de tráfico al colisionar su vehículo con un bloque de hormigón debido a las obras de soterramiento de la M-30, a la altura del Km 19, el día 19 de octubre de 2006.

Del examen de los antecedentes que obran en el Departamento de Extinción de Incendios se deduce lo siguiente

1º - En fecha 19 de octubre de 2006 intervino el Servicio de Extinción Parte de Intervención nº ddd- en la Autovía M-30 Exterior Km 19, con ocasión de un siniestro consistente en la colisión del vehículo Hyundai matrícula eee contra un quitamiedos de hormigón, por causas indeterminadas.

2º.- En dicho Parte de Intervención consta se procedió al rescate de la persona accidentada, J.L.S.M. y posteriormente se retiró el vehículo de la calzada”.

Consta también otro informe de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil de fecha 21 de octubre de 2010, en relación a la actuación del Servicio de Bomberos, el cual declara que “*Por el Departamento de Responsabilidad Patrimonial del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, se solicita informe de la Subdirección General SAI VII JR en expediente de Responsabilidad Patrimonial nº ccc, incoado como consecuencia del escrito presentado por J.L.S.M., en el que solicita la indemnización de los daños y perjuicios sufridos por lesiones tras el accidente de tráfico al colisionar su vehículo con un bloque de hormigón debido a las obras de soterramiento de la M-30, a la altura del Km. 19 carril contrario de la salida a la calle San Pol de Mar, el día 19 de octubre de 2006.*

En relación con el expediente de referencia, el Jefe de Unidad de Comunicaciones y 112 comunica que una vez revisados manual e informáticamente los archivos de la Subdirección General, consta que se atendió a J.L.S.M., el día 19 de octubre de 2006 en la M-30 Km 19, de un accidente de tráfico en la vía pública, trasladándole al Hospital A”.

Se concede a B trámite de audiencia, notificado el 28 de diciembre de 2010, presentando escrito de alegaciones el 25 de marzo de 2011, en el que alega, en síntesis que

- *“En este mismo sentido, resulta igualmente significativo el informe del Servicio de Extinción de Incendios, que figura al folio nº 94 del expediente, en el que se hace constar que el siniestro se produjo “por causas indeterminadas”.*
- *“En este sentido, hay que señalar que de los informes emitidos por la Policía Municipal y por el Servicio de Extinción de Incendios, a los que anteriormente se hizo referencia, no puede concluirse, en modo alguno, que el accidente pueda ser atribuido a las obras que se ejecutaban en el lugar donde éste se produjo, más bien todo lo contrario, es decir, que concurrió la decisiva actuación del reclamante, el cual, al percatarse de dichas obras, debería haber intensificado la diligencia en su conducción y adoptado la medidas de precaución y atención exigibles en estas circunstancias. En definitiva, todo apunta a que el accidente se debió a una falta de atención en la conducción y a una velocidad inadecuada o excesiva”.*

Se concede, igualmente, trámite de audiencia a C, para la emisión de informe sobre la valoración de daños presentada por el reclamante, siendo remitido el 5 de abril de 2011 dictamen médico suscrito por un especialista en medicina interna en el que se concluye que no existe relación de causalidad entre el accidente de tráfico y el ictus cerebral sino

que: “*Los defectos en la anticoagulación y no la necesidad de intervenciones quirúrgicas son la más probable causa del ictus*”.

Se procede de nuevo a conceder nuevo trámite de audiencia a B, notificado el 26 de abril de 2011 sin que conste la presentación de alegaciones.

Consta igualmente, notificación de trámite de audiencia a D, en fecha 3 de mayo de 2011, sin que conste la presentación de alegaciones.

Finalmente, se concede al reclamante trámite de audiencia, notificado el 3 de mayo de 2011, sin que conste la formulación de alegaciones, si bien autoriza a otra persona a consultar el expediente, solicitando éste copia de los folios 48 a 132.

El órgano de instrucción dictó propuesta de resolución desestimatoria, en fecha 12 de julio de 2011.

Consta igualmente la existencia del procedimiento ordinario 82/2009 seguido en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 15 de Madrid obrando providencia de 30 de julio de 2009 por la que se concede un plazo de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal para que informen sobre la posible falta de competencia del Juzgado y Providencia de 1 de marzo de 2010 por la que se reitera la petición del expediente administrativo.

Consta que se remitió dicho expediente al Juzgado con fecha 10 de marzo de 2010.

TERCERO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el Vicealcalde de Madrid, a través del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 15 de septiembre de 2011, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II,

presidida por la Excmo. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 2 de noviembre de 2011.

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 de cuantía superior a 15.000 euros (130.595,39 euros) el importe de la reclamación, y se efectúa por el Vicealcalde de Madrid, por delegación efectuada por el Alcalde, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia del interesado, y su tramitación se encuentra regulada, por remisión del artículo 54 de la LBRL, en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, como hemos indicado anteriormente.

Ostenta el reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, por cuanto es la persona que sufre el daño causado por la el accidente ocurrido en la vía pública por su supuesto estado deficiente.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de conservación y pavimentación de las vías públicas *ex artículo 25.2.d)* de la LBRL, siendo la M-30 una vía de titularidad local tras la cesión efectuada por el Ministerio de Fomento mediante convenio de 4 de marzo de 2004.

La referida legitimación concurre a pesar de que la vía en cuestión sea gestionada por la entidad B tal y como en este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencias de 22 de octubre de 2010 y de 17 de febrero de 2011: “... *Pues bien, interesa precisar que "B" se constituyó como una Sociedad Mercantil Anónima, de economía mixta, con capital social mayoritariamente municipal para la gestión de los servicios públicos municipales consistentes en la realización de obras de reforma y mejora en la vía de circunvalación M-30 y en las infraestructuras y espacios relacionados con la misma y la gestión, explotación, conservación y mantenimiento de la vía de circunvalación M-30 y sus infraestructuras y espacios relacionados, que precisamente constituyen su objeto social.*

Así las cosas podemos afirmar que la responsabilidad por los daños que pudieran haber ocasionado las obras de acondicionamiento y soterramiento de la M-30 en el tramo "Puente de Praga y el nudo Sur" podría ser imputable tanto a "B." como responsable de la ejecución material de aquellas, como al Ayuntamiento de Madrid, como titular de la vía y, en definitiva, de las tan citadas obras de carácter municipal, dado que la modalidad de gestión elegida no desplaza ni elimina su responsabilidad, pudiendo el perjudicado dirigir su acción contra

cualquiera de ellos, puesto que la doctrina jurisprudencial viene aceptando de forma unánime, desde la Sentencia de 5 de noviembre de 1974, la aceptación de un vínculo de solidaridad entre los distintos responsables del perjuicio causado (...)".

TERCERA.- En cuanto a la tramitación del procedimiento, el mismo se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha aportado por el reclamante la prueba que ha considerado pertinente y se han recabado informes de los servicios cuyo funcionamiento, supuestamente, han ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del Reglamento, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 de la LRJ-PAC, dándose traslado tanto al reclamante como a la entidad contratista.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tal efecto dispone el artículo 142.5 de la LRJ-PAC “*el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas*” recogiendo el criterio de la *actio nata* del artículo 1969 CC.

En este supuesto, el accidente ocurrió el 19 de octubre de 2006, tramitándose unas diligencias penales que concluyeron con el Auto de sobreseimiento del Juzgado de Instrucción nº 8 de fecha 1 de marzo de 2007 que fue notificado al reclamante el 8 de marzo.

La reclamación se interpone el 31 de julio de 2008 tomando como *dies a quo* la fecha de la resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social (4 de marzo de 2008) que concede al reclamante la incapacidad permanente total.

El Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de enero de 2011 (Recurso 27499/2009), señala que las solicitudes de minusvalía no tienen efecto interruptivo debiendo estarse al momento en el que se consolida el daño.

El escrito de reclamación considera que el ictus que sufrió el reclamante fue consecuencia del cambio de medicación que se le estableció a raíz del accidente entendiendo que se trata de una secuela más de este.

En la medida en que el análisis de esa cuestión exige entrar en el fondo y que la prescripción ha de ser objeto de interpretación restrictiva como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2006 (Recurso 3304/2002), habrá de estarse a la fecha en la que el reclamante fue dado definitivamente de alta, en concreto el 20 de agosto de 2007, por lo que reclamación estaría presentada en plazo.

CUARTA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra regulada en el artículo 106.2 de la Constitución, en el ámbito de las entidades locales, el artículo 54 de la LBRL remite a lo dispuesto al régimen general de la LRJ-PAC, artículos 139 a 146, desarrollados por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, al que ya hemos hecho referencia anteriormente.

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, que resulta trasladable al presente ámbito - 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-, esta responsabilidad consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

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 cabalmente causado por su propia conducta.

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. Esta fundamental característica impone que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

QUINTA.- En cualquier caso, para que proceda declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración es preciso probar la realidad de los hechos que dan lugar a la misma así como su relación de causalidad con la actuación de la Administración correspondiendo dicha prueba al reclamante conforme establece el artículo 217 LEC que,

sustituyendo al derogado artículo 1214 CC, recoge la regla tradicional “*onus probandi incumbet qui agit*”.

En este supuesto consta acreditado en el expediente que el reclamante sufrió un accidente de tráfico en el kilómetro 19 de la M-30, a las 4.30 horas, estando dicha vía en obras.

El reclamante considera que dicho accidente se debió a la mala colocación de unos bloques de hormigón que formaban una barrera New-Jersey existiendo un hueco entre ellos por el cual se desvió chocando fronto-lateralmente contra uno de dichos bloques. Añade que no había iluminación, siendo noche cerrada de un día lluvioso.

No aporta prueba alguna que acredite que el accidente ocurrió de la forma que relata. Tan solo señala que se reclame de Telemadrid una copia de un programa de noticias en el que da cuenta del accidente. Dicha prueba es rechazada motivadamente en la propuesta de resolución sobre la base de que no se indican por parte del reclamante los extremos objeto de acreditación y de considerarla innecesaria en tanto obran ya informes de la Policía Municipal y del cuerpo de Bomberos que no refieren mala señalización de la obra.

En el señalado informe de la Policía Municipal, los agentes actuantes manifiestan que si bien no presenciaron el accidente, el reclamante les refiere que “... *se le ha ido el vehículo al tomar la curva*” (folio 91). Asimismo se recoge que han existido daños al patrimonio y que se procede a liberar al conductor y a retirar al vehículo de la calzada pero no realizan ninguna alusión a la existencia de una situación peligrosa para la circulación ni mencionan la necesidad de llamar a los servicios de mantenimiento de la vía.

De igual forma se pronuncia el informe del Departamento de Extinción de Incendios del Ayuntamiento de Madrid en el que se indica que los

Bomberos actuaron en la colisión del vehículo del reclamante “...contra un quitamiedos de hormigón, por causas indeterminadas” procediendo al rescate de la persona accidentada y a retirar el vehículo de la calzada (folio 94).

Señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2010 (Recurso 4812/2005), referida precisamente a una reclamación de responsabilidad por un accidente de tráfico, que “...ha de concluirse con el Tribunal a quo que la parte no ha justificado o acreditado la relación de causalidad entre el resultado lesivo y el funcionamiento del servicio público, como le correspondía, pues constituye jurisprudencia consolidada que la prueba de la relación de causalidad corresponde a quien formula la reclamación, o como dice la sentencia de 18 de octubre de 2005, la carga de la prueba del nexo causal corresponde al que reclama la indemnización consecuencia de la responsabilidad de la Administración por lo que no habiéndose producido esa prueba no existe responsabilidad administrativa; en el mismo sentido la sentencia de 7 de septiembre de 2005, entre otras muchas”.

Así pues los únicos elementos probatorios que obran en el expediente son el informe de la Policía que recoge la declaración del reclamante de pérdida de control del vehículo al coger la curva y el informe de los Bomberos sobre la actuación en el rescate en los que no se contiene alusión alguna a la existencia de una situación de peligro en la vía.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de octubre de 2008 (Recurso de apelación 1149/2008), a propósito de un accidente de tráfico en el que el reclamante señalaba como causa la acumulación de hojas en la calzada, señala que “En el apartado correspondiente a la superficie de la vía se puso una x en “otros”. Sin embargo no hicieron constar que existiera “una importante cantidad de hojas en el pavimento de la calzada”, que pudiera causar

inequívocamente la producción del accidente, tal como alega el recurrente. Se entiende que si hubiera sido un factor clave, así lo hubieran hecho constar expresamente como circunstancia relevante del hecho; y en todo caso el recurrente en ningún momento manifestó a los agentes que la caída tuviera lugar por esta circunstancia. Los datos se han reflejado en un atestado que constituye documento público, y que no necesita ratificación para ser valorada como prueba”.

En definitiva, el reclamante no ha acreditado que la causa del accidente fuera debida a una incorrecta colocación de la barrera de hormigón en tanto que existen elementos probatorios que permiten entender que la causa fue la falta de control del vehículo por el reclamante en un tramo de curva, en obras y de noche, por causas indeterminadas en horario nocturno y con lluvia, estableciendo el artículo 19.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo: “*1. Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse*”.

La falta de prueba del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el accidente sufrido por el reclamante hace innecesario el examen de si el ictus sufrido con posterioridad al accidente fue una secuela del mismo así como la valoración de los daños sufridos por el reclamante.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por el reclamante por falta de acreditación del nexo causal entre el daño sufrido y la actuación pública.

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, 2 de noviembre de 2011