

Dictamen n.º: **704/11**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **07.12.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 7 de diciembre de 2011, sobre consulta formulada por el consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por F.J.G.P., sobre responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de accidente cuando circulaba con su bicicleta por el carril bici que discurre paralelo a la carretera M-301, a la altura del kilómetro 2,250, de Villaverde a San Martín de la Vega, accidente que atribuye al mal estado del referido carril.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 20 de octubre de 2011 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada por el consejero de Transportes e Infraestructuras en relación con el presente expediente de responsabilidad patrimonial. Correspondió su estudio a la Sección VIII, presidida por el Excmo. Sr. Consejero D. Andrés de la Oliva Santos, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 7 de diciembre de 2011.

El escrito de solicitud del dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

SEGUNDO.- Mediante escrito presentado el 18 de enero de 2011 en una oficina de correos de San Sebastián de los Reyes, el interesado antes citado, formula reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del accidente sufrido el 17 de marzo de 2010, cuando circulaba con su bicicleta por el carril bici que discurre paralelo a la carretera M-301, a la altura del kilómetro 2,250, de Villaverde a San Martín de la Vega, que atribuye a *“la falta de mantenimiento y mal estado en que se encontraba el referido carril bici, que estaba anegado por barro”*.

Acompaña a su escrito denuncia interpuesta por los mismos hechos ante el Decanato de los Juzgados de Instrucción de Madrid el 12 de enero de 2011.

TERCERO.- 1.- En escrito presentado en correos el 3 de febrero de 2011, el reclamante, en contestación a requerimiento de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras del que no hay constancia en el expediente, lleva a cabo la valoración de los daños personales y materiales causados por el accidente.

El reclamante concreta los daños personales en fractura de 1/3 medio de clavícula izquierda y cifra el importe de la indemnización por dichos daños en 13.940,85 euros, desglosados de la siguiente manera:

“Por daños personales, lesiones y secuelas:

- Por 231 días que he permanecido impedido para mis ocupaciones habituales, de los cuales;

2 días ha permanecido ingresado X 66 € = 132,00 €

114 días improductivos X 53,66 € = 6.117,24€

(del 18/03/2010 al 31/05/2010 y del 23/09/2010 al 31/10/2010)

115 días no improductivos X 28,88 € = 3.321,20 €

(del 1/06/2010 al 22/09/2010)

Total por días improductivos 9.570,44 Euros

- Por las secuelas: según resulta de los informes médicos por las secuelas en la clavícula se reclaman 5 puntos X 794,62 = 3.973,10 Euros

- Por 10 % Coeficiente corrector aplicado sobre las secuelas...397,31 Euros

TOTAL DAÑOS PERSONALES 13.940,85 EUROS”.

Para acreditar estos daños, el reclamante presenta copia de informe de urgencias, de 18 de marzo de 2010, del Hospital X, en el que consta el juicio clínico de fractura de clavícula izquierda; copia de informe de alta de 31 de marzo de 2010 del referido hospital relativo a intervención quirúrgica de fractura de clavícula; copia de informe de alta, de 23 de septiembre de 2010, en relación a la retirada de placa-tornillos tras intervención quirúrgica; copia del episodio de hospitalización en el Hospital X y copia de informe médico, de 1 de febrero de 2011, del Centro de Salud José María Llanos.

El interesado también reclama por los daños materiales supuestamente causados a la bicicleta y a su equipación. Para acreditar estos daños, el reclamante aporta copia de un presupuesto de reparación de bicicleta por importe de 745,30 euros y copia de un presupuesto de ropa de ciclista por un total de 410,52 euros.

El reclamante presenta también la declaración de dos testigos presenciales del accidente. Las referidas declaraciones coinciden sustancialmente en que el accidente ocurrió sobre las 19:30 horas del día 17 de marzo de 2010, cuando ambos testigos circulaban junto al reclamante por el carril-bici de la M-301 que discurre desde el Distrito de Villaverde (Madrid) al municipio de San Martín de la Vega, al perder el interesado el control de la bicicleta debido a la invasión de barro en estado sólido y lleno de surcos de otras bicis sobre la calzada ciclista, obstáculo que los testigos, según su declaración, pudieron esquivar.

Finalmente, el reclamante aporta diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos.

2.- En fecha 8 de febrero de 2011, al amparo de lo establecido en el artículo 10.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP) se recaba informe del Área de Conservación de la Dirección General de Carreteras.

El requerimiento es atendido el día 8 de marzo de 2011 y se adjunta informe de la empresa adjudicataria del Contrato de Conservación de Carreteras Zona Sureste de la Comunidad de Madrid, en el que se señala, en síntesis, que el mencionado carril-bici está adscrito a la Zona Sureste de Conservación de Carreteras de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid, que en dicha fecha no se reclamó la intervención de su personal, ni por parte de la Guardia Civil ni de ningún otro Organismo, en ningún accidente sucedido en la ubicación reseñada y que se dispone de un equipo de retén con atención las 24 h del día ante cualquier aviso de incidencias en las carreteras adscritas al Sector.

3.- Concluida la instrucción del expediente, e inmediatamente antes de redactarse la propuesta de resolución, mediante escrito notificado al reclamante el día 11 de abril de 2011, se abre el trámite de audiencia, de

conformidad con lo dispuesto en los artículos 84 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPA-PAC) y 11 del RPRP. No consta que el interesado haya hecho uso de su derecho al mencionado trámite.

CUARTO.- En fecha 30 de septiembre de 2011, por el Subdirector General de Régimen Jurídico se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación indemnizatoria presentada por considerar que no se ha acreditado en el expediente la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: 1.º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada”*.

En el caso que nos ocupa, el reclamante ha cifrado el importe de los daños sufridos en la cuantía de 15.096,67 euros, por lo que es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen del Consejo Consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del consejero de Transportes e Infraestructuras, siendo órgano legitimado para ello en virtud del artículo 14.1 de la referida Ley 6/2007.

SEGUNDA.- El reclamante formula su pretensión indemnizatoria solicitando ser resarcido de los daños personales y materiales que se le irrogaron por el accidente sufrido en la vía pública de titularidad autonómica, daños que atribuye a una mala conservación de aquélla por parte de la Administración. Concorre en él la condición de interesado para interponer la reclamación, de conformidad con los artículos 31 y 139.1 de la LRJAPPAC.

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.

En efecto, la cuestión del obstáculo en la vía pública (la presencia de barro), que se encuentra en el origen del presente expediente, entra de lleno dentro de las competencias de la Administración frente a la que se dirige la reclamación, en virtud de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que encomienda a la Administración titular de la vía las operaciones de conservación y mantenimiento, así como aquéllas encaminadas a la defensa de la vía y su mejor uso. Así lo reitera el artículo 47.2º del Reglamento de Carreteras (aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre), al atribuir a la Administración *“las operaciones de conservación y mantenimiento incluyen todas las actividades necesarias para preservar en el mejor estado posible el patrimonio viario. Las actuaciones de defensa de la carretera incluyen las necesarias para evitar actividades que perjudiquen a la carretera, a su función o a la de sus zonas de influencia. Las actuaciones encaminadas al mejor uso de la carretera incluyen las destinadas a facilitar*

su utilización en las mejores condiciones de seguridad, fluidez y comodidad posibles”.

El plazo para el ejercicio de la acción, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJAP-PAC). En el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo se contará “*desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas*”, lo que equivale a decir que el plazo prescriptivo empieza a correr desde que se tenga conocimiento cabal del daño realmente sufrido, y de su alcance y consecuencias, lo que constituye una aplicación de la teoría de la “*actio nata*”, recogida en el artículo 1969 del Código Civil (“*actioni nondum natae, non prescribitur*”).

El reclamante refiere haber sufrido el accidente el día 17 de marzo de 2010, por lo que habiéndose presentado el escrito de reclamación el 18 de enero de 2011, debe reputarse la acción ejercitada en plazo, con independencia del momento de la curación o determinación del alcance definitivo de las secuelas.

TERCERA.- En el presente supuesto, se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJAP-PAC y en el RPRP. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar informe del servicio a cuyo funcionamiento que se atribuye haber causado el daño, informe exigido por el artículo 10.1 de la norma reglamentaria y emitido por la empresa contratista encargada del mantenimiento y conservación del tramo de carretera en que tuvo lugar el accidente.

Una vez llevada a cabo la instrucción, se ha dado trámite de audiencia al interesado, sin que el mismo haya hecho uso de su derecho a formular alegaciones.

Por último, desde el Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución (documento nº 5), tal y como preceptúa el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del mismo Reglamento, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, al Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo dictamen.

Al haber transcurrido el plazo máximo legal sin haberse notificado resolución expresa, la reclamación de responsabilidad patrimonial debe entenderse desestimada en virtud de silencio negativo, en aplicación de los artículos 43.1 en relación con el 142.7 de la LRJAP-PAC. Subsiste, empero, la obligación de la Administración de resolver expresamente, tal y como lo impone el artículo 42 de la misma Ley, sin estar vinculada en modo alguno al sentido del silencio (cfr. artículo 43.4 b) de la LRJAP-PAC). Lo mismo cabe predicar, lógicamente, respecto de la obligación de emitir dictamen por este Órgano Consultivo.

CUARTA.- Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución, y por el Título X, Capítulo Primero, además de la Disposición Adicional 12ª, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. La doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración -v. 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-, entiende que esa responsabilidad comporta el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión resulte 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, 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, 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.

Reiteramos, asimismo, que sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. Esta antijuridicidad del daño viene exigiéndose por la jurisprudencia (v., p. ej., las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2003, recurso 6/1993/99, y de 22 de abril de 1994, recurso 6/3197/91, que citan las demás).

QUINTA.- En el presente caso, acreditada la realidad de los daños personales consistentes en fractura de 1/3 medio de clavícula izquierda, que precisó reducción abierta y osteosíntesis de tercer fragmento con un tornillo al externo distal y osteosíntesis con Placa Acumed de 8 agujeros con 7 tornillos con dos placas y tornillos interfragmentarios, no así los daños materiales alegados en la bicicleta y equipación, al no haberse presentado documentación justificativa suficiente, como podría haber sido por ejemplo una factura de reparación de los bienes supuestamente dañados, debe

examinarse si concurre en el presente caso, la relación de causalidad definida, por la jurisprudencia, entre otras Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, RJ 7648, como *“una conexión causa efecto, ya que la Administración -según hemos declarado entre otras, en nuestras Ss de 28 de febrero y 24 de marzo de 1998, 24 de septiembre de 2001, y de 13 de marzo y de 10 de junio de 2002-, sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputable a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”*, puesto que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración Pública convierta a éstas 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, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Alega el reclamante que el accidente se produjo por estar el carril bici anegado por barro, lo que provocó la pérdida de control de la bicicleta en la que circulaba.

No cabe olvidar que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, recae en quien la reclama (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 -recurso 1267/1999-, 30 de septiembre de 2003 -recurso 732/1999- y 11 de noviembre de 2004 -recurso 4067/2000-, entre otras).

En el caso examinado, el reclamante ha aportado diversos informes de asistencia sanitaria, que sirven para acreditar la realidad del daño, pero no el origen de éste, de tal forma que bien pudo producirse por la causa alegada por el reclamante o por cualquier otra. En relación con las fotografías aportadas, cabe señalar que no consta ni el lugar ni la fecha en que fueron tomadas, no sirven para acreditar la existencia del desperfecto en el lugar y fecha invocado por el reclamante ni tampoco para demostrar la relación de causalidad.

Respecto a la prueba testifical, el instructor ignora por completo las declaraciones de los testigos, sin tomarlas en consideración, de manera que la propuesta de resolución considera que no se ha aportado prueba objetiva y fehaciente que permita entender acreditado que los hechos se produjeron en la forma relatada en el escrito de reclamación, aunque no contiene razonamiento alguno para rechazar dichos testimonios.

Por lo que se refiere a la valoración de la prueba de testigos, este Consejo Consultivo no comparte la apreciación del instructor en este punto, al considerar que la prueba testifical adquiere carácter esencial para el esclarecimiento de los hechos. Aun admitiendo las reservas que pueden hacerse a este medio de prueba, no cabe descalificarlo por completo sino que han de apreciarse conforme a las reglas de la sana crítica las declaraciones de los testigos.

De la apreciación conjunta de todas las pruebas, puede concluirse que resulta acreditada en el expediente la forma en que tuvo lugar la caída y que ésta fue debida a la existencia de barro en el carril bici por el que circulaban el reclamante y los testigos.

SEXTA.- En casos como el presente ha de tenerse en cuenta una reiterada doctrina del Consejo de Estado, avalada por la jurisprudencia, en el sentido de que la Administración no puede considerarse responsable de cualquier obstáculo que exista en las vías públicas en un momento dado.

Sólo se incurre en responsabilidad patrimonial administrativa si la Administración no acredita la previsión y el efectivo funcionamiento de servicios de conservación y mantenimiento de aquellas vías con parámetros o “*standards*” razonables. En el caso, sólo se señala la existencia de un retén de 24 horas al día para atender incidencias, que no recibió aviso alguno sobre el embarramiento del carril bici. A juicio de este Consejo, este dato resulta insuficiente para resolver la cuestión de que aquí se trata -suficiente mantenimiento y conservación, o no-, lo que, sin embargo, por lo que se dirá de inmediato, no resulta necesario para pronunciarse sobre la reclamación presentada.

SÉPTIMA.- Sabido es que la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración no supone que la obligación de indemnizar nazca siempre que se produce una lesión por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sino que es preciso que entre la lesión y el funcionamiento haya un nexo de causalidad, del que resulte que aquella lesión es consecuencia de este funcionamiento y sin que en dicha relación de causa a efecto intervenga la conducta culposa del perjudicado, pues si esta intervención es tan intensa que el daño no se hubiese producido sin ella, es claro que no puede imponerse a la Administración el resarcimiento de una lesión económica cuya causa eficiente es imputable al propio perjudicado.

En la propuesta de resolución se analiza, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo, la posible intervención del interesado en la causación del daño.

En relación a la conducta del perjudicado, la propuesta invoca el artículo 19, apartado 2, del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, conforme al cual “*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”.

A partir de este precepto, concluye que “*por lo tanto, incluso en el supuesto de considerar que los hechos ocurrieron como manifiesta el reclamante, el conductor de la bicicleta pudo no conducir a la velocidad o con la atención necesarias para detener el vehículo ante la presencia de barro en el carril por el que circulaba, en los términos exigidos por la jurisprudencia, al no adecuar su velocidad al campo de visión existente en esos momentos para evitar cualquier obstáculo que pudiera presentarse (Sentencia de la Audiencia Nacional de 15 de julio de 2003). Por tanto, pudo ser la conducta del accidentado, no atenta o a una velocidad no adecuada a las características del carril, un factor relevante en la producción del resultado lesivo, que no puede trasladarse a la Administración”.*

En el caso que nos ocupa, se hace preciso tener en cuenta las declaraciones de los testigos cuando afirman que ellos pudieron esquivar la zona de la vía ocupada por el barro. Por otra parte, las fotografías aportadas por el reclamante muestran que el tramo embarrado era perfectamente visible, de manera que era posible frenar con la debida antelación, como así hicieron los dos acompañantes del interesado. Teniendo en cuenta lo que acabamos de señalar sobre las circunstancias en que se produjo el accidente, podemos concluir que una conducción atenta y adecuada a las condiciones de la vía habría permitido evitar la zona de barro o, al menos minimizar sus efectos de forma que el conductor no perdiera el control de la bicicleta. De ello debe deducirse que la conducta del accidentado, no suficientemente atenta o a una velocidad excesiva para controlar el vehículo, dadas las

circunstancias de la vía, fue una causa determinante en la producción de los daños, los cuales no pueden, por tanto, imputarse a la Administración.

En consecuencia, cabe apreciar que la actuación del interesado influyó de modo decisivo en la producción del resultado lesivo y rompe la relación de causalidad a que se refiere el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por lo que este Consejo Consultivo considera que no resulta procedente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada al no concurrir los requisitos legales para su reconocimiento.

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, 7 de diciembre 2011