

Dictamen nº: **113/21**
Consulta: **Consejero de Transportes, Movilidad e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **02.03.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 2 de marzo de 2021, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructuras al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. (en adelante “*el reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por una caída en bicicleta cuando circulaba por la carretera M-501, que atribuye a la existencia de piedras en el arcén.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 4 de febrero de 2021 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 63/21, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 2 de marzo de 2021.

SEGUNDO.- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito formulado por el reclamante, presentado en el Registro de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras el día 22 de marzo de 2018 (documento 1 del expediente), en el que refiere los hechos que motivan la pretensión indemnizatoria de los que, junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1.- El interesado detalla que el día 23 de marzo de 2017, sobre las 10:40 horas, viajaba por el arcén de la M-501, sentido Brunete, cuando, al llegar a la altura del km 12 de dicha vía, no pudo evitar caer al suelo debido a la existencia de piedras en el arcén, por lo que la bicicleta se desestabilizó y sufrió graves lesiones, sin que hubiera en la carretera señalización de obras o de cualquier otro obstáculo o gravilla en el asfalto. Refiere que, a resultas de tales hechos, se instruyó atestado por la Guardia Civil de Tráfico, Destacamento de Móstoles, diligencias cuya copia adjunta, en las que, según afirma, consta expresamente *“caída de ciclista en calzada por varias piedras en el arcén”*. Señala que los hechos fueron presenciados por varios ciclistas que circulaban con él y por conductores que pararon a auxiliarle. Manifiesta que la causa del accidente fue el funcionamiento anormal de los servicios de mantenimiento y limpieza de carreteras de la Comunidad de Madrid, dada la presencia de piedras en el arcén, como corroboró la Guardia Civil.

En cuanto a la evaluación económica de la responsabilidad, refiere que sufrió graves lesiones de las que tuvo que ser asistido por el SUMMA y, posteriormente, en el Hospital Universitario Rey Juan Carlos, donde permaneció hospitalizado 10 días y en seguimiento durante 6 meses. En consecuencia, solicita la siguiente indemnización:

- 10 días de hospitalización, 753,80 euros.

- 186 días de baja laboral, 9.720,36 euros.

- Secuelas: funcionales, total 35 puntos: 52.782,10 euros (teniendo en cuenta que el lesionado tenía “58 años” en el momento del accidente). Estéticas, 15 puntos: 14.743,54 euros.

- Además, se reclaman 20.000 euros por daño moral originado por pérdida de calidad de vida moderado y 1.600 euros por la intervención quirúrgica.

El total de la reclamación asciende a la cantidad de 99.599,90 euros.

Aporta con su reclamación informe estadístico elaborado por la Guardia Civil de Tráfico de Móstoles e informes de asistencia en Urgencias, de seguimiento médico, así como pruebas diagnósticas.

El contenido del informe estadístico de registro de accidentes de tráfico de la aplicación Arena de la Dirección General de Tráfico evidencia que se trata de un accidente de baja gravedad, establece como hora del accidente las 10:40 horas, la hora de aviso a los agentes las 10:45 horas y la hora de intervención policial las 10:50 horas. Determina que el percance se produjo en el punto kilométrico 12 de la M-501, carretera de titularidad autonómica, por un choque contra obstáculo o elemento de la vía. La calzada estaba mojada, sin restricción de visibilidad, señalización vertical buena, siendo

innecesaria la señalización de peligro al no existir. El accidentado tiene 57 años de edad, lleva casco, es trasladado al Hospital Universitario Rey Juan Carlos, y se hace constar que se trata de una caída de ciclista en calzada por varias piedras en el arcén.

El reclamante solicita que se recabe de la Guardia Civil de Tráfico de Móstoles el atestado original y que se practique la prueba testifical de los 7 testigos que, afirma, presenciaron los hechos, cuyos datos refiere que procederá a facilitarlos cuando sea necesario. De igual modo, exige el reconocimiento médico por la aseguradora de la Comunidad de Madrid.

2.- Según la documentación aportada, el reclamante, de 57 años de edad en el momento de los hechos, fue trasladado por el SUMMA 112 al Hospital Universitario Rey Juan Carlos, de Móstoles, el día 23 de marzo de 2017 tras “*accidente en carretera (bicicleta tropieza con piedra y cae)*”, con juicio clínico de traumatismo craneoencefálico sin pérdida de conciencia, contusión en cabeza, cara, nariz y cuello y sospecha de fractura de clavícula cerrada, quedando ingresado en el Servicio de Traumatología y Cirugía Ortopédica del referido hospital. Tras la exploración física y las pruebas oportunas, se emitió el diagnóstico principal de hematoma retroperitoneal en hemipelvis derecha, línea de fractura en margen anterior del hueso ilíaco derecho, fractura de la rama isquiopubiana derecha y fractura desplazada en tercio medio de clavícula derecha. Fue atendido en dicho centro además por los Servicios de Urología y Dermatología. Se mantuvo al paciente en reposo absoluto y movilización en bloque. Fue dado de alta el 3 de abril de 2017, con seguimiento en consulta extrahospitalaria. El 29 de septiembre de 2017, en consulta de Traumatología y Cirugía Ortopédica, se objetivaron en radiografía fracturas consolidadas y se dio el alta definitiva.

TERCERO.- Presentada la reclamación anterior, se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC).

De conformidad con lo prevenido en el artículo 81 de la LPAC, se ha incorporado al expediente el informe del Área de Conservación y Explotación de la Dirección de Carreteras e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid. La División de Concesiones remite informe de 13 de agosto de 2018, junto con el de la empresa encargada de la conservación de la carretera, señalando que la carretera M-501 pertenece a la Red de Carreteras de la Comunidad de Madrid, estando situado el punto kilométrico 12 dentro del puente sobre el Río Guadarrama. Refiere que la sociedad *“Ruta de los Pantanos”* es la adjudicataria del tramo de la M-501 entre la M-40 y la M-522, siendo responsable de la conservación de la misma, según los pliegos que sirvieron de base para su contratación. Señala que, según refiere la empresa concesionaria en el informe adjunto, el estado del tramo de la vía era totalmente correcto y adecuado para circular sin ningún tipo de problemas derivados del estado del firme. Además, en los partes de trabajo de los recorridos de vigilancia anteriores al momento del accidente no aparece ninguna incidencia en el punto kilométrico 12+000. Según expone, las labores de barrido de la carretera se realizan periódicamente, y de manera extraordinaria en los puntos en que sea necesario.

Afirma en su informe la referida división que la sociedad concesionaria se ha puesto en contacto con el destacamento de la *“Dirección General de Tráfico de Valdemoro”*, recibiendo como respuesta que no hay constancia de informe de los agentes sobre dicho accidente.

Por último, y en cuanto a la señalización, refleja el informe que se encontraba en perfecto estado, de acuerdo con la implantada en los

años 2014 y 2016 para permitir el uso de los arcenes por los ciclistas en aquellos tramos donde no exista vía de servicio, entre los que se encuentra el tramo al que corresponde el punto kilométrico 12+000.

Por su parte, la empresa adjudicataria del mantenimiento de la vía, GLOBALVIA Ruta de los Pantanos, en informe de 26 de junio de 2018 que se adjunta al emitido por la unidad administrativa, manifiesta que la superficie estaba mojada, con niebla ligera y lloviznando, y era de día. Refiere que la Comunidad de Madrid, en fecha 13 de junio de 2014, decidió acometer la señalización para la circulación de ciclistas por el arcén de la autovía M-501, entre los puntos kilométricos 8+800 a 11+000 y 11+600 a 13+900, de modo que la propia concesionaria, en escrito de 30 de junio de 2014, mostró su disconformidad por la peligrosidad de circulación de ciclistas por una carretera de elevada velocidad y reducido tamaño del arcén.

Afirma la empresa concesionaria que en las fotos del parte de accidente realizadas por sus empleados no consta la existencia de piedras en el arcén. Destaca que nunca se había producido, desde la puesta en servicio de la carretera en el año 2003, un accidente por la existencia de obstáculos en el arcén y, señala, se realizan periódicamente las labores de barrido de la carretera y así se corrobora con los correspondientes partes de trabajo de los días anteriores al siniestro que se adjuntan. Por último, concluye manifestando que, dada la señalización existente y la frecuencia de circulación de ciclistas por la vía, sin denuncia alguna de la existencia de arenilla o piedras en el arcén, el funcionamiento del servicio de mantenimiento y conservación de la vía fue normal y ordinario.

Constan en el expediente el proyecto de: *“Obras de señalización para uso ciclista de los arcenes de la autovía M-501. TRAMOS P.K. 8+800 A P.K. 11+000 (ENLACE CON M-506) Y P.K.11+600 A 13+900”*, escrito de la concesionaria en el que se desaconseja la circulación de

ciclistas por el arcén de la autovía por razones de seguridad vial y peligrosidad y los correspondientes partes de trabajo de los días anteriores al siniestro, en concreto, desde el 9 hasta el 24 de marzo de 2017.

Una vez instruido el procedimiento y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82 de la LPAC, se procedió a dar trámite de audiencia al interesado. Consta que formuló alegaciones mediante escrito de 28 de septiembre de 2018, insistiendo en que el atestado de la Guardia Civil de Tráfico de Móstoles reconoce la existencia de piedras en el arcén, siendo esta la causa del accidente, y aportando los datos de tres testigos presenciales de los hechos para que se recabe la declaración de cada uno de ellos, así como de una doctora que también presencié los hechos, al circular en ese momento con su vehículo por el lugar, y cuya identidad, afirma, facilitará a la mayor brevedad. En cuanto al informe de la empresa encargada del mantenimiento y conservación de la carretera, señala que los partes de trabajo no son coincidentes con lo que la propia Guardia Civil de Tráfico de Móstoles y los testigos presenciales constataron, reiterando en consecuencia los términos de su reclamación inicial.

Mediante comparecencia personal de 19 de octubre de 2018, el reclamante confiere *apud acta* a una abogada su representación legal.

Finalmente, el 28 de octubre de 2020 se formula propuesta de resolución, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no se ha acreditado un daño imputable a la actuación administrativa o que exista una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los eventuales daños alegados. Además, en la propia resolución, el órgano instructor inadmite la prueba testifical propuesta por el reclamante al considerar que “se trata de una prueba innecesaria ya que su práctica no contribuiría a esclarecer los hechos relevantes para la resolución de la

reclamación al no ser pieza imprescindible para la evaluación de los hechos”.

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, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC.

En cuanto a la legitimación activa, la ostenta el 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 la existencia de varias piedras en el arcén al circular por la carretera M-501.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, en cuanto Administración titular de la vía pública donde tuvo lugar el accidente, y a quien compete su cuidado y mantenimiento, en virtud de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, 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. En el mismo sentido, el artículo 57.1 del texto refundido de la Ley sobre

Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, que dispone que corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación.

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 (cfr. artículo 67 de la LPAC). En este caso, el interesado reclama por un accidente que tuvo lugar el 23 de marzo de 2017 por lo que la reclamación, presentada el 22 de marzo de 2018, se habría formulado, en todo caso, en plazo legal, con independencia de la fecha de curación o determinación de las eventuales secuelas.

En cuanto a los trámites establecidos en la LPAC, la instrucción ha consistido en recabar informe del Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid que, junto a su informe, ha aportado el de la empresa encargada de la conservación de esa carretera, y los partes de vigilancia y mantenimiento de la carretera.

En este sentido, no se ha practicado en el procedimiento administrativo ni la prueba documental requerida por el reclamante, relativa a la actuación de la Guardia Civil de Tráfico, Destacamento de Móstoles, en relación con el atestado correspondiente al presente accidente, ni la prueba testifical de los ciclistas que acompañaban al interesado el día del accidente, testigos presenciales, solicitada en el escrito de reclamación inicial y reiterada en alegaciones, con identificación de tres de ellos. Además, no existe pronunciamiento del instructor sobre dicha prueba testifical en una resolución *ad hoc* y se espera hasta la propuesta de resolución para denegarla por, a su entender, resultar innecesaria.

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) manifiesta 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).

En el presente supuesto, el interesado aporta la copia del informe estadístico a que hace referencia la Orden INT/2223/2014, de 27 de octubre, por la que se regula la comunicación de la información al Registro Nacional de Víctimas de Accidentes de Tráfico, cuyo artículo 3.1 determina que *“cuando en el accidente se haya producido al menos un fallecido o un herido con traslado al hospital, los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia y el control del tráfico deberán remitir al Registro Nacional de Víctimas de Accidentes de Tráfico, en el menor tiempo posible y, en todo caso, en el plazo máximo de veinticuatro horas desde que haya ocurrido, el formulario de accidentes de tráfico con víctimas cumplimentado con los datos de suministro rápido que se indican en el anexo II.C) de los que disponga”*. Pero, además, el reclamante solicita la colaboración de la Administración para la obtención de la Guardia Civil de Tráfico, Destacamento de Móstoles, del atestado original con el fin de verificar las circunstancias concretas del accidente, tomando en consideración que el citado informe estadístico señala como causa del percance la existencia de *“varias piedras en el arcén”*.

Sin embargo, la única actividad indagatoria en relación con la Guardia Civil de Tráfico que consta en el expediente no proviene del

órgano instructor sino de la concesionaria, como refiere la propia Dirección de Carreteras e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid en su informe, pues relata que la entidad dirige su comunicación al Destacamento de Valdemoro, sin una respuesta positiva, ya que el atestado hubo de elaborarse, en su caso, por los agentes del Destacamento de Móstoles, tal y como consta en el informe estadístico.

Como ya señaló esta Comisión Jurídica Asesora, en su reciente Dictamen 327/20, de 28 de julio “... *la reclamante no ha recibido el atestado solicitado, por lo que es el Servicio de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería -como órgano instructor del procedimiento que nos ocupa- el que oficialmente ha de solicitarlo. Esta prueba es importante para la resolución del procedimiento, ya que si efectivamente se personaron los agentes de la autoridad, éstos habrían levantado el atestado correspondiente, con la constancia de los datos de la carretera, punto kilométrico, señalización, estado de la vía, que permitirían clarificar las circunstancias del accidente*”.

Por otro lado, la propuesta de resolución, sin perjuicio de afirmar que el daño resulta en todo caso antijurídico, estima no acreditada la relación de causalidad, pues parte de la consideración de que la prueba testifical es “*de escaso valor probatorio dada su discutible objetividad*”.

Respecto a esta forma de proceder por parte del instructor del procedimiento ya nos hemos pronunciado en numerosas ocasiones, entre otras en el Dictamen 451/19, de 7 de noviembre, señalando que, con este rechazo genérico de la prueba testifical, se está prejuzgando el alcance y valor de los testimonios, incurriendo la instrucción en una apreciación preventiva que mal concuerda con el principio de neutralidad que debe presidir sus actuaciones. Esta doctrina, que encuentra su apoyo en la jurisprudencia, ha sido avalada expresamente por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 de diciembre de 2016, cuando afirma que *“para entender improcedente una prueba no se debe hacer una valoración previa de la misma prejuzgando su resultado y la influencia de la misma en la decisión del procedimiento sancionador, pues esa valoración es propia de la propia resolución que decida el expediente. El rechazo de la prueba por improcedente debe estar motivado por la falta de conexión con los hechos o por ir dirigida a acreditar hechos irrelevantes para la decisión”*.

En base a esa doctrina hemos subrayado que la Administración no pueda negar genéricamente valor a una prueba admisible en derecho, máxime cuando en muchas ocasiones es el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica de la caída.

Además, en supuestos como el presente, en que la propia propuesta de resolución remitida determina expresamente que *“aplicando al presente supuesto el análisis efectuado por la jurisprudencia, no cabe apreciar la existencia de nexo causal adecuado para determinar la concurrencia de responsabilidad por parte de la Administración”*, cobra especial importancia lo señalado por la STC 42/2007, de 26 de febrero de 2007, según la cual *“...debemos recordar en este punto la reiterada doctrina de este Tribunal, conforme a la cual el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa impide a los órganos judiciales denegar una prueba oportunamente propuesta por las partes, o dejar de practicarla si ésta es admitida, y luego fundar su decisión en la falta de acreditación de los hechos cuya demostración se intentaba obtener con la prueba omitida (SSTC 37/2000, de 14 de febrero, FJ 4; 246/2000, de 16 de octubre, FJ 5; 73/2001, de 26 de marzo, FJ 4; 4/2005, de 17 de enero, FJ 5; y 308/2005, de 12 de diciembre, FJ 4)”*.

En el mismo sentido, el Consejo Consultivo de Canarias, en su Dictamen 166/2017, de 18 de mayo, manifiesta que *“en este caso, el*

órgano instructor del procedimiento, en su propuesta de resolución, funda la desestimación de la reclamación en la consideración de que no ha quedado acreditado el nexo causal, sin dudar de la caída y las lesiones soportadas por la interesada. Precisamente, por considerar no acreditado el nexo causal, esto es, la manera y circunstancias en las que aconteció el hecho lesivo y su relación con el funcionamiento del servicio público afectado, tenía que haberse acordado la apertura del pertinente período probatorio”.

En definitiva, tratándose de un procedimiento iniciado en 2018 y cuya tramitación ha alcanzado una duración que, en todo caso, excede en mucho el plazo establecido en la ley, el órgano instructor debió ordenar la práctica de las pruebas solicitadas a instancia de parte, para no menoscabar su derecho de defensa y no desvirtuar el carácter contradictorio del propio procedimiento.

Por tanto, esta Comisión Jurídica Asesora estima necesaria la retroacción del procedimiento para recabar de la Guardia Civil de Tráfico el atestado correspondiente al presente accidente, en concreto del Destacamento de Móstoles, así como para la práctica de la prueba testifical a los testigos señalados por el reclamante. Una vez practicadas las citadas pruebas, se dará nueva audiencia al reclamante y a la entidad encargada del mantenimiento de la carretera, y se redactará una nueva propuesta de resolución para su remisión, junto con el resto del expediente, a esta Comisión Jurídica Asesora a fin de emitir el correspondiente Dictamen.

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

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento en los términos señalados en la consideración jurídica segunda del presente Dictamen.

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, a 2 de marzo de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 113/21

Excmo. Sr. Consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid