

Dictamen n.º: **190/22**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **05.04.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 5 de abril de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios sufridos en un accidente ocurrido cuando circulaba en bicicleta por la carretera M-608.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 17 de abril de 2018 la persona citada en el encabezamiento presenta en el registro auxiliar de la entonces Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras un escrito de reclamación en el que solicita una indemnización de daños y perjuicios por la caída sufrida el 10 de junio de 2017 cuando circulaba en bicicleta por la carretera M-608, en el punto kilométrico 19,800.

Refiere que el accidente sobrevino *“por la existencia en la calzada de un líquido que hizo que perdiera el control de la bicicleta en la que circulaba”*.

Según el reclamante, el 22 de agosto de 2017 fue valorado por un especialista en Cirugía Maxilofacial del Hospital General de Villalba que observó *“escalón en rio izquierdo leve con hundimiento asociado de cuerpo malar, leve limitación de la apertura oral con ausencia de disoclusión respecto a previo, posible fractura de pieza 16”*, el 6 de noviembre de 2017 se realizó tratamiento dental consistente en extracción con legrado, implantación de corona metal porcelana, curetaje por cuadrante e implantación de corona provisional y a la fecha de presentación de la reclamación se encuentra en tratamiento de las lesiones sufridas y ha permanecido de baja laboral hasta el 23 de agosto de 2027.

Relata que el día del accidente se personó en el lugar de los hechos una patrulla de la Guardia Civil de Tráfico que elaboró un atestado y en el informe estadístico, que adjunta, señalaron la existencia de gasoil en la calzada.

Expresa que a consecuencia de la caída resultaron dañados: la bicicleta, gafas, ropa y casco y aporta únicamente una factura de reparación de una bicicleta.

No cuantifica la indemnización solicitada y designa como representante a la abogada, que junto al reclamante, también firma el escrito de reclamación.

El escrito se acompaña del documento nacional de identidad del reclamante, diversa documentación médica, una factura de arreglos dentales, el parte médico de baja y alta de incapacidad temporal por contingencias comunes, el informe estadístico de difícil lectura y una factura de 24 de junio de 2017.

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

Por oficio de la jefa de la Subsección de Apoyo Administrativo I de 13 de abril de 2018 se requirió informe al Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras.

El 29 de marzo de 2019 el reclamante cuantifica la indemnización solicitada en 16.284,21 euros en base a un informe médico pericial de valoración del daño personal que adjunta, junto a diversa documentación médica.

Se ha incorporado al expediente el informe del jefe de Área de Unidad de Coordinación de Obras de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid, en el que se indica que la carretera M-608 donde ocurrió el accidente es de titularidad de la Comunidad de Madrid y que el día del accidente 10 de junio de 2017, el tramo de la vía donde ocurrió el accidente se encontraba en adecuado estado de mantenimiento, que la señalización horizontal y vertical se encontraba dispuesta de acuerdo a la normativa vigente, que el Servicio de Conservación y Explotación había sido avisado del accidente por parte de la Guardia Civil, que el Servicio de Conservación y Mantenimiento acudió inmediatamente a limpiar la mancha de gasoil, y se remite al informe de la empresa responsable de la conservación y explotación de la vía donde ocurrió el accidente.

La empresa contratada manifiesta en informe de 8 de mayo de 2018 que *“la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid 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 el combustible en la carretera causante del siniestro. Al ser avisados del accidente, una brigada acudió a dicho lugar, procediendo a la limpieza de la mancha”*. El informe recoge las normas de conducta y los deberes exigibles a los conductores previstos en la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y finaliza señalando que *“dado que no hay nexo de causalidad entre el*

resultado y la acción u omisión de la Dirección General de Carreteras, no tenemos otra opción que la de rechazar la referida reclamación”.

El informe se acompaña de un parte de trabajo del día 10 de junio de 2019 en el que figura la limpieza de una mancha de gasoil en la carretera M-608 y la incidencia es recibida de la Guardia Civil de Tráfico.

También se han incorporado al expediente los partes de trabajo del día anterior y posterior al accidente (folios 73 a 84) en los que no se detecta la presencia de vertido en la carretera.

Una vez instruido el procedimiento, el 22 de julio de 2020 se procedió a dar trámite de audiencia al reclamante.

Consta que el interesado otorgó su representación “*apud acta*” a la persona firmante del escrito de reclamación.

Previo traslado del expediente solicitado, el interesado formula alegaciones en las que reitera los términos de la reclamación inicial destacando que, a la vista de la hoja de actuaciones, el día 10 de junio de 2017 se había procedido a la limpieza de una mancha de gasoil en la vía.

Con posterioridad emite nuevo informe la empresa adjudicataria del contrato de conservación y explotación de las carreteras de la zona noroeste de la Comunidad de Madrid para señalar que “*los vertidos pueden tener múltiples procedencias y no son predecibles ni en tiempo ni en lugar, por lo que no se puede realizar ninguna actuación preventiva para evitarlos. Una vez se ha producido y detectado el vertido es cuando se procede a su limpieza*”. El informe se acompaña de los partes de vigilancia de la carretera M-608 de los días 5 a 9 de junio de 2017.

Se otorgó nuevamente audiencia al interesado y el 10 de febrero de 2022 presenta un escrito de alegaciones reiterando las previamente formuladas.

Finalmente, el 23 de febrero de 2022 el subdirector general de Régimen Jurídico formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no se ha acreditado el nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

TERCERO.- El 4 de marzo de 2022 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen referida al expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 130/22. La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 5 de abril de 2022.

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 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se rige por lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

La legitimación activa, la ostenta el reclamante, de conformidad con el artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, (en adelante, LRJSP), al ser la persona perjudicada por el accidente que alega producido por la presencia de líquido en la carretera.

En cuanto a la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid deriva de su competencia en materia de carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid conforme a lo dispuesto en el artículo 26.1.6 de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, siendo la M-608 una carretera de su titularidad.

En cuanto al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (ex artículo 67.2 de la LPAC). En este caso el interesado reclama por un accidente que tuvo lugar el 10 de junio de 2017, por lo que la reclamación formulada el 17 de abril de 2018 se habría presentado dentro del plazo legal.

En cuanto a la tramitación del procedimiento tal y como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho, se ha recabado el informe del Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid. También ha emitido informe la empresa encargada de la conservación y mantenimiento de la carretera en la que tuvo lugar el accidente. Instruido el procedimiento se ha conferido trámite de audiencia al reclamante y se redactó la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación presentada.

Se observa que el plazo de tramitación del procedimiento excede en mucho del plazo de máximo de seis meses establecido en la ley para la resolución del mismo. Ahora bien, como hemos mantenido en anteriores dictámenes, el transcurso del plazo de resolución y notificación no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido, ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el art. 106.2 de la Constitución Española, a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere conforme a lo establecido en el art. 139 LRJ-PAC:

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. Así, la Sentencia del Tribunal

Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo , 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 , 16 de noviembre de 1998 , 20 de febrero , 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”*.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”*.

CUARTA.- Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

En el presente caso, ha quedado acreditado por la documentación medica aportada por el interesado que el 10 de junio de 2017 tras la exploración física y pruebas complementarias fue diagnosticado en el Hospital General de Villalba de traumatismo craneoencefálico leve, traumatismo facial, fractura en pared lateral y suelo de la órbita izquierda sin datos de complicación, fractura en pared anterior e inferolateral del seno maxilar izquierdo con hemoseno asociado, herida supraciliar

izquierda y policonusiones en hombro y cadera izquierda, y codo derecho. También resulta acreditado que el reclamante permaneció de baja laboral hasta el 23 de agosto de 2017.

Determinada la existencia de daño efectivo en los términos expuestos procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, corresponde a la parte actora que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Es decir, le corresponde probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan de las deficiencias de conservación y mantenimiento de la vía por la que circulaba. Una vez acreditado dicho extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima o la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos, o la existencia de fuerza mayor.

En este caso no resulta controvertido en el expediente que el reclamante sufrió el accidente por el que reclama, pues así resulta del informe estadístico y de la carátula del atestado, de difícil lectura, aportado por el interesado.

La cuestión por tanto se centra en determinar si se da la pretendida relación causal entre el daño sufrido por el interesado y el funcionamiento

de los servicios públicos, concretamente el funcionamiento del servicio público de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

Para acreditar la relación de causalidad, el reclamante ha aportado diversa documentación médica, dos facturas de una clínica dental y de reparación de una bicicleta, la carátula de un atestado, de difícil lectura, y el informe estadístico del accidente.

Durante la instrucción del procedimiento se ha incorporado el informe del Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras y de la empresa encargada de su mantenimiento y conservación que ha unido al expediente los partes de trabajo.

Del conjunto de la prueba practicada puede tenerse por acreditado el accidente, pero el reclamante no ha acreditado que este se produce por *“la existencia de un líquido en la calzada”* puesto que dicha circunstancia no figura en el informe estadístico en el que únicamente menciona que el accidente tiene lugar a las 21:20 horas, en la M-608, de Venturada a Collado Villalba, con nivel de circulación blanco, cielo despejado, buena visibilidad, con iluminación y en el apartado de superficie del firme, se indica *“otra”, “el factor influye en el accidente”*.

Ahora bien, aun admitiendo que el accidente se produjo por la causa invocada, puesto que según el parte de trabajo incorporado por la empresa encargada de la conservación y mantenimiento de la carretera, el día del accidente, previo avisó de la Guardia Civil, se procedió a la limpieza de una mancha de gasoil en la carretera M-608, nos encontramos con que se produciría la ruptura de ese nexo causal como consecuencia de la actuación de un tercero puesto que según el informe de la empresa encargada de su mantenimiento y conservación no tuvieron conocimiento previo del mismo y en los partes de vigilancia de la carretera correspondientes a los días previos al accidente, no se detecta la presencia de ningún vertido.

Por otro lado, tampoco constan en el expediente otros siniestros en el lugar del accidente por lo que todo apunta a que el reclamante se encontraría con el vertido al poco de producirse, por lo que en la producción del resultado habría interferido como causa eficiente la acción de un tercero no identificado, de manera que no resulta posible imputar el daño a la Administración puesto que esta no tenía conocimiento previo de la existencia del vertido en la carretera y había cumplido con el deber de limpieza que le compete.

En este punto cabe recordar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de febrero de 2019 (recurso 57/2018) cuando señala lo siguiente: *“(...) a la Administración demandada no le resultaba exigible una respuesta inmediata. Las obligaciones de vigilancia y mantenimiento no pueden erigirse más allá de lo razonable, de manera que, como destacada reiterada jurisprudencia, aplicable en su esencia a este caso, "desde luego no llega a configurar como responsabilidad de la Administración el mantenimiento de una vigilancia de la vía tan intensa y puntual que propicie una inmediata retirada de la calzada de todo tipo de obstáculos sin mediar - prácticamente- solución de continuidad desde que se produce el origen del posible evento dañoso hasta que queda retirado y restablecida la circulación segura por el lugar”.*

Por tanto, aplicándose la citada doctrina, que ha sido acogida por esta Comisión Jurídica Asesora en anteriores dictámenes (así el Dictamen 301/19, de 11 de julio, entre otros muchos) cabe concluir que no habiéndose acreditado que la Comunidad de Madrid, dentro de lo razonable, a su deber de vigilancia y mantenimiento de la carretera, la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido aparece roto por la causa de exoneración de la responsabilidad administrativa consistente en la conducta de un tercero, desconocido y ajeno a la Administración.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la ruptura del nexo causal por la intervención de un tercero y no concurrir la antijuridicidad del daño.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, 5 de abril de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 190/22

Excmo. Sr. Consejero de Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid