

Dictamen nº: **24/22**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **18.01.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de enero 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. (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 9 de diciembre 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 676/21, 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 18 de enero de 2022.

SEGUNDO.- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito formulado por el reclamante, presentado en el Registro de la entonces 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 iliaco 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 incorporó 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 remitió 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 formuló 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*”.

Remitido el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora para su preceptivo Dictamen, con fecha 2 de marzo de 2021 se emite el Dictamen 113/21, en el que se estima necesaria la retroacción del presente procedimiento pues *“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 ello, esta Comisión Jurídica Asesora considera que es preciso recabar de la Guardia Civil de Tráfico el atestado correspondiente al presente accidente, en concreto del Destacamento de Móstoles, así como practicar la prueba testifical a los testigos señalados por el reclamante. Posteriormente, ha de darse nueva audiencia al reclamante y a la entidad encargada del mantenimiento de la carretera, y redactar 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.

CUARTO.- Como consecuencia, y con fecha 5 de marzo de 2021, se remite oficio dirigido al destacamento de Móstoles, Agrupación de Tráfico de la Dirección General de la Guardia Civil, recibido el 12 de mayo de 2021, sin respuesta ni remisión de documentación por parte del destinatario. Requerida de nuevo la documentación por correo electrónico desde el Área de Recursos, el 16 de julio de 2021 la Agrupación de Tráfico Subsector Madrid-Sur remite correo indicando que *“se trasladó al Destacamento de Tráfico de Móstoles, para la remisión del Formulario de Obtención de Datos por Accidente que con el número AF-365/17-M, existía archivado en dicha Unidad, si bien, nos indican que no existe copia de dicho formulario. A tal efecto, le remitimos el documento estadístico ARENA con número 201728181000018, el cual, fue confeccionado en base a dicho Formulario”*.

De igual modo, mediante oficio de 5 de marzo de 2021, se confiere al interesado un plazo de 15 días para que aporte las declaraciones por escrito de los testigos directos que presenciaron los hechos. Con fecha 10 de abril de 2020, el reclamante solicita la ampliación del período de prueba para recabar las citadas declaraciones, y el 20 de mayo de 2021 remite escrito adjuntando las declaraciones de cuatro testigos, la conductora de un vehículo que circulaba por la misma carretera en el momento de ocurrir el accidente y tres ciclistas que acompañaban al accidentado. La conductora afirma en su escrito que circulaba el día 23 de marzo de 2017 por la carretera M-501, cuando en el punto kilométrico 12, a las 10:40 horas *“vio que uno de los ciclistas esquivó algo, pero al instante vi cómo a uno de ellos se le giró la rueda y volcó con la bicicleta al centro de la carretera”*.

Los tres compañeros del ciclista accidentado coinciden en afirmar que había trozos grandes de asfalto en el arcén, que ellos lograron esquivar, pero su compañero no, y su rueda se giró completamente hacia la izquierda.

Finalizado el período de prueba y mediante sendos oficios de 9 de septiembre de 2021, se confiere nuevo plazo al reclamante y a la empresa concesionaria para la formulación de alegaciones. Con fecha 23 de septiembre de 2021, la empresa contratista remite escrito en el que refiere, en relación con el informe estadístico, que no atestado, remitido por la Guardia Civil, que en tal documento consta que se trata de un accidente *“de baja gravedad”*, que los agentes no presenciaron el accidente ni acompañaron reportaje gráfico del lugar que acreditara la existencia de piedras en el arcén, tampoco instaron la limpieza o retirada de ningún obstáculo en la vía.

En cuanto a las declaraciones de los testigos, el escrito incide en el carácter coincidente de las realizadas por los ciclistas que acompañaban supuestamente al accidentado, de modo que parecen redactadas todas

ellas por la misma persona y firmadas por el declarante. Respecto a los grandes trozos de asfalto a los que aluden en su declaración, la empresa señala que tales no se aprecian en el reportaje gráfico que adjuntó en su primer escrito de alegaciones. En cuanto a la declaración de la conductora del vehículo, no hace referencia a la existencia de piedras en la calzada. Por otro lado, de ser cierta su existencia, señala que serían perfectamente visibles, que el grupo de ciclistas era de seis personas y sólo una cayó, lo que prueba que con la diligencia debida había espacio suficiente para esquivar las supuestas piedras.

Por último, afirma que se ha acreditado por la empresa con la documentación aportada, partes de vigilancia diaria y trabajos periódicos, que se habían ejecutado los trabajos de conservación, mantenimiento e inspección y vigilancia de la vía, como se hace habitualmente y que la calzada y el arcén estaban limpios y en buen estado y la calzada debidamente señalizada, se acudió de inmediato al lugar de los hechos, se verificó el estado de la carretera sin presencia de piedras ni trozos de asfalto, como así consta en el parte de accidente, todo lo que permite concluir que el mantenimiento se ajusta a un estándar de seguridad exigible.

Con fecha 8 de octubre de 2021 el reclamante presenta escrito de alegaciones reiterando que tanto el atestado como los testigos presenciales corroboran que el accidente tuvo lugar por la existencia de varias piedras en el arcén, y que el ciclista circulaba por un lugar permitido y por el interior del arcén.

Finalmente, el 23 de noviembre de 2021 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.

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.

Ordenada la retroacción del procedimiento, se ha practicado 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, si bien no ha sido posible aportar el referido documento, pues parece inferirse del escrito remitido por la Agrupación de Tráfico Subsector Madrid-Sur que tal no existe, al haberse confeccionado únicamente por los agentes actuantes el 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.

También se ha practicado 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, a la que se ha unido la declaración de una conductora que circulaba por el lugar.

No obstante, en cuanto a la forma de realización de la prueba testifical, debe recordarse que dicha prueba requiere la declaración personal en presencia del instructor del expediente en garantía del principio de inmediación, puesto que las declaraciones de los testigos presentadas por escrito solo sirven como prueba documental pero no como testifical, como ha dictaminado reiteradamente esta Comisión (dictámenes 169/17, de 27 de abril, 202/17 de 18 de mayo, 225/17, de 1 de junio, entre otros) que debe ser valorada –como prueba documental que es– conforme a las reglas de la sana crítica, y no puede tener el mismo valor probatorio que su declaración oral realizada ante el instructor del procedimiento, al no respetar el principio de inmediación, propio de la prueba testifical.

Esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros en sus dictámenes 67/17, de 16 de febrero, y 128/17, de 23 de marzo, acogiendo la doctrina del Consejo Consultivo ha puesto de relieve la prevalencia del principio de oralidad en la práctica de la prueba de interrogatorio dada la importancia de la impresión del órgano instructor sobre la actitud del testigo ante las preguntas, su firmeza al dar respuesta, y la posible contradicción o duda en su declaración. Ya señaló el Consejo Consultivo que en la prueba testifical practicada en forma escrita se margina el principio de inmediación y se pierde la espontaneidad en la declaración, además de elevar el riesgo de componendas entre el testigo y la parte que lo presenta, e incluso dificulta la determinación de la autenticidad de la declaración.

En todo caso, a pesar de dicha omisión o irregularidad, no se estima necesaria una nueva retroacción del procedimiento pues, por un lado, las declaraciones aportadas son sustancialmente idénticas en su

fondo y su forma, aparentemente surgidas de una voluntad común y, además, como veremos, el daño no resulta en todo caso antijurídico.

Por último, se observa que el plazo de tramitación del procedimiento excede en mucho del plazo de máximo de seis meses establecido en el artículo 91.3 de la LPAC 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 sobre la consulta efectuada.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el art. 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) en su título Preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes.

Tiene declarado el Tribunal Supremo, por todas en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de abril de 2016 (recurso 2611/2014), que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere, conforme a lo establecido en el artículo 139 de la LRJ-PAC y una reiterada jurisprudencia que lo interpreta:

a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizadamente 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 de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal;

c) ausencia de fuerza mayor, y

d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16 de marzo de 2016, recurso 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que *“... lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”*.

CUARTA.- Aplicada la anterior doctrina al presente caso, resulta acreditado en el expediente que el reclamante fue trasladado por el SUMMA 112 al Hospital Universitario Rey Juan Carlos, de Móstoles, el día 23 de marzo de 2017 donde, 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 la clavícula derecha.

Acreditada la realidad del daño, procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde al reclamante 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 son consecuencia del mal estado de la vía pública. Acreditado tal 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, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

El reclamante alega que el accidente fue debido a la presencia de piedras en el arcén de la carretera M-501, y para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica, un informe estadístico del Destacamento de Móstoles de la Guardia Civil de Tráfico y las declaraciones de cuatro testigos.

En relación con los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo que sirven para acreditar la realidad de los daños, pero no prueban la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público porque los firmantes de los mismos

no fueron testigos directos del accidente, limitándose a recoger lo manifestado por el reclamante en el informe como motivo de consulta

Respecto al informe estadístico, que no atestado, del Destacamento de Móstoles de la Guardia Civil de Tráfico, en el que entre otros extremos figura que se trata de un accidente de baja gravedad que se origina por la existencia de varias piedras en el arcén, en una superficie mojada y con buena visibilidad, no prueba la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público porque los actuantes tampoco presenciaron la caída.

Cabe referirse a la prueba testifical practicada. Así, respecto a la declaración de la conductora que circulaba en aquel momento por la carretera en la que acaeció el accidente, llama la atención la circunstancia de que, si bien alude a que uno de los ciclistas pareció esquivar algún obstáculo, en ningún momento hace referencia a la existencia de piedras como supuesta causa del accidente. Ello obliga a tomar con cautela el testimonio de los tres compañeros del ciclista afectado, pues todos ellos aluden, de modo curiosamente coincidente, a la existencia de “*grandes trozos de asfalto*” en el arcén cuando, ni por la Guardia Civil que acudió al lugar ni por otros conductores o ciclistas, se avisó a la empresa de mantenimiento de la existencia de tales obstáculos que dificultaban la circulación o constituían un potencial y grave peligro. Es más, el informe estadístico hace constar, tras el accidente, que resulta innecesaria la señalización de peligro al no existir.

En cualquier caso, aunque el reclamante hubiera podido acreditar la existencia de la relación de causalidad entre el accidente sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos, para que exista imputabilidad es necesario que la Administración haya incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables. En dicho sentido, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora (Dictamen 55/17, de 9 de febrero, 220/17,

de 1 de junio o 205/19, de 23 de mayo), haciéndonos eco de la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración por los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los conductores, de acuerdo con la conciencia social. De esta forma, se trata de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además, relevante. Si no, no existiría título de imputación del daño a la Administración.

De esta manera, *“para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2006). La Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2007, al examinar el nexo causal, lo relaciona con la obligación administrativa de mantener las vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria *“en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, al menos en cuanto a los aspectos materiales de mantenimiento de esas vías para su fin específico, sin que sea permisible que presenten dificultades u obstáculos a la normal circulación (...) sin por lo menos estar adecuadamente señalizados o con la adopción de las medidas pertinentes para la prevención, en tales casos, de posibles eventos dañosos”*.

En este caso, el informe de la Dirección General de Carreteras asegura que la vía se encontraba en un adecuado estado de conservación, y adjuntaba el informe de la empresa contratada para la

conservación de la carretera y los partes de trabajos en el tramo del accidente.

En cuanto a los partes de trabajo, es lo cierto que constan levantados el día previo, el del accidente y el posterior al accidente, y no se advirtió ningún defecto u obstáculo en el arcén de la vía, por lo que entendemos que la Administración y la empresa encargada de mantenimiento han aportado pruebas de que las labores de mantenimiento, limpieza e inspección fueron las adecuadas. Esta Comisión Jurídica Asesora se ha pronunciado sobre accidentes de bicicletas en las carreteras en otros dictámenes (55/17, de 9 de febrero, 220/17, de 1 de junio o 205/19, de 23 de mayo) y como en ellos, una vez que se ha acreditado las labores de conservación que permiten el mantenimiento de un estándar de seguridad exigible –como es el caso– se excluye la antijuridicidad del daño.

Además, no debemos olvidar que el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, impone a los conductores de vehículos de todo tipo unos deberes tales como, el de utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismos como a los demás (artículo 10.2); el de estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 13.1) y, en especial, el de adecuar su velocidad al estado y circunstancias de la vía (artículo 45 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre) en supuestos como el presente en que, como consta en el informe estadístico elaborado por la Guardia Civil de Tráfico, el suelo estaba mojado.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos ni 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, 18 de enero de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 24/22

Excmo. Sr. Consejero de Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid