

Dictamen nº: **656/21**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **21.12.21**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 21 de diciembre de 2021, 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 de la Comunidad de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del cierre del acceso a una explotación apícola.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 25 de febrero de 2020 el reclamante presentó en un registro de la Comunidad de Madrid un escrito en el que indicaba que desde febrero de 2019 sufre la cancelación del acceso a una finca apícola “*licitada*” en Torrelaguna desde el año 2015. El acceso ha sido cancelado a raíz de la instalación de un quitamiedos por los equipos de conservación de carreteras sin informar previamente al reclamante.

Ha intentado resolver el problema de forma amistosa pero el trato recibido le condujo a presentar una solicitud oficial el 30 de abril de 2019 que fue denegada el 3 de febrero de 2020.

Considera que se le han ocasionado unos daños que concreta en los siguientes:

- Desplazamiento de 20 colmenas a otro apiario para lo cual se dedicaron dos días laborables (16 horas laborales) a razón de 60 euros/ hora: 960 euros.

- Renuncia a la cosecha de miel de 20 colmenas (20 kg colmena x 12 euros/kilo): 4.800 euros.

- Búsqueda de otro asentamiento (5 días laborales): 2.400 euros.

- Al no poder trabajar los núcleos han perdido credibilidad comercial y renunciar a 10 núcleos Dadant (90 euros unidad): 900 euros.

- Perjuicios morales por estrés, dificultades de trabajo, transito peligroso por carretera: 9.060 euros.

Por todo ello reclama un total de 18.120 euros.

Adjunta escrito del propietario del terreno dirigido a la Dirección General de Carreteras solicitando un acceso a la finca rustica de la que es arrendatario el reclamante, nota simple del Registro de la Propiedad, consultas catastrales, copia parcial de una escritura pública, autorización del Ayuntamiento de Torrelaguna para la instalación de un colmenar, autorización de los propietarios de una parcela para dicha instalación (con pago de un kilo de miel anual por colmena), inscripción del reclamante en el registro oficial de actividades económico-pecuarias como explotación ganadera de producción y reproducción

**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:

Con fecha 3 de junio de 2020 la jefa de Subsección de Apoyo Administrativo solicita a la Dirección General de Carreteras un informe que acredite: la titularidad de la carretera indicando si es de la Comunidad de Madrid o de otro organismo; la señalización del tramo afectado; acreditación de que se ha prestado el servicio de forma adecuada y fecha en la que se instaló un sistema de contención de vehículos; información sobre si la entrada a la finca estaba autorizada y era la adecuada; procedimiento seguido para la instalación del sistema de contención y si el mismo ha afectado a la entrada de la finca apícola impidiendo su acceso.

Asimismo, indica que si el servicio se prestó por una contratista deberá dársele traslado de la reclamación.

El 14 de julio de 2020 remite informe el Área de Conservación y Explotación de Carreteras en el que afirma que la M-124 pertenece a la red local de carreteras de la Comunidad de Madrid y la señalización en el tramo afectado es correcta.

El 31 de enero de 2019 se realizaron los trabajos de elevación y reposición de la bionda de la M-124 ante la inexistencia de protección de una obra de fábrica transversal.

No se tiene constancia de la existencia de autorización alguna. Posteriormente el 30 de abril de 2019 se solicitó autorización de acceso a la finca.

Los trabajos de conservación recogidos en el pliego incluyen la instalación de barrera de seguridad. Como consecuencia de las labores de vigilancia se detecta la existencia de una obra de drenaje transversal en el P.K. 6+470, que no se encuentra protegida frente a impacto o vuelco. De acuerdo a la OC35/2014, Apartado 2.2 Criterios de Instalación, es de aplicación la instalación de un sistema de

contención de vehículos, por lo que, tras orden de la dirección del contrato, se procede a la instalación de los sistemas de contención el 31 de enero de 2019.

Se adjuntan parte de operaciones y partes de trabajo junto al informe elaborado por la empresa responsable de las obras de conservación y explotación de carreteras de la Comunidad de Madrid años 2018-2020. Lote 3 (Zona Nordeste)

El informe de la mercantil Durantia Infraestructuras S.A. fechado el 7 de julio de 2020 tiene idéntico contenido al que se acaba de exponer y añade que la empresa considera que ha actuado de acuerdo con sus obligaciones contractuales sin incurrir en responsabilidad alguna.

El 1 de diciembre de 2020 se concede audiencia a CESPAS S.A. y a la reclamante. Se adjuntan los citados partes de trabajo.

El 17 de julio de 2020 se concede audiencia al reclamante.

No consta la presentación de alegaciones.

Finalmente, con fecha 23 de septiembre de 2021, la técnico de apoyo con el visto bueno del subdirector general de Régimen Jurídico formuló propuesta de resolución en la que propone desestimar la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos y no tener tales daños la condición de antijurídicos.

**TERCERO.-** El consejero de Transportes e Infraestructuras formula preceptiva consulta por trámite ordinario que ha tenido entrada que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 11 de noviembre de 2021, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, que formuló

y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 21 de diciembre de 2021.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

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, según el artículo 18.3 C) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El presente dictamen se emite en plazo.

**SEGUNDA.-** El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en cuanto es la persona que ha sufrido el daño ocasionado por la instalación de una bionda

que impide el acceso a la finca en la que explotaba unas instalaciones apícolas.

La legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid deriva de la titularidad de su competencia exclusiva sobre carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid , ex artículo 26.1.6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Por lo que se refiere al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC.

En el caso sujeto a examen, según consta en el informe de la Dirección General de Carreteras la bionda se instaló el 31 de enero de 2019 por lo que la reclamación presentada el 25 de febrero de 2020 habría prescrito. Ahora bien, una interpretación *pro actione* de la prescripción permite establecer el *dies a quo* en el momento en el que se denegó la solicitud de acceso y por tanto el daño causado por el cierre del acceso fue definitivo. No consta en qué fecha fue notificada dicha denegación pero habiéndose solicitado en abril de 2019 ello permite establecer que la reclamación se interpuso dentro del plazo legal.

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha de considerar correcta toda vez que se recabó el informe del servicio al que se imputa la producción del daño conforme el artículo 81.1 de la LPAC y se concedió trámite de audiencia a la reclamante, tal y como establece el artículo 82 de esa norma.

Se ha concedido audiencia al reclamante sin que haya formulado alegaciones. Si bien no se ha concedido audiencia a la contratista de la Administración al haber presentado un informe en el que rechazaba

su posible responsabilidad cabe tener por cumplimentado el trámite para evitar así dilaciones innecesarias.

**TERCERA.-** Debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española, y su desarrollo en la actualidad tanto en la LPAC como en la LRJSP, exige la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) según la cual es necesario que concurra:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño (así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)).

**CUARTA.-** La existencia de un daño puede tenerse en principio por acreditada toda vez que es indudable que el cierre de un acceso a una finca rústica causa daño a su explotador. Ahora bien, la prueba del daño exige que se pruebe también su cuantificación económica, lo cual no ha hecho el reclamante que se limita a solicitar una serie de cantidades por conceptos que no prueba tales como el cambio de las colmenas a otro lugar o la pérdida de núcleos. En el caso de los daños morales no prueba el estrés sin que pueda considerarse daño moral la peligrosidad de cruzar una carretera.

Por todo ello no cabe tener por acreditada la existencia de un daño efectivo y evaluable económicamente.

Ello ya bastaría para desestimar la reclamación pero conviene analizar los otros dos requisitos.

En cuanto a la relación de causalidad ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama.

En este caso no consta ninguna prueba ni de la existencia de un acceso desde la carretera, autorizado o no, ni de la instalación de una bionda que impida el acceso a la finca.

No obstante, el hecho de la instalación de la bionda es admitido por la Administración por lo que cabe entender que dicha instalación impidió el acceso a la finca por lo que, al menos a efectos dialécticos, cabría admitir la existencia de una relación causal.

En cualquier caso, si la escasa reclamación a la que se suma la ausencia de alegaciones en el trámite de audiencia hace muy difícil



tener por acreditada la existencia de un daño y la relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos, donde la reclamación carece de viabilidad alguna es a la hora de analizar la antijuridicidad del daño.

El artículo 36 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid es muy claro al establecer que el establecimiento de accesos de cualquier clase requerirá en todo caso la autorización previa de la consejería competente y dicha autorización solo se otorgará cuando se garantice el mantenimiento de las características funcionales de la vía y ofrezcan condiciones de seguridad adecuadas. A su vez, el artículo 98 del Reglamento de la Ley de Carreteras de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 29/1993, de 11 de marzo, establece que el otorgamiento de una autorización de acceso devengará el pago del precio público por aprovechamiento especial del dominio público viario. Asimismo el artículo 99.3 de dicho reglamento establece que el cierre de un acceso “solo” dará derecho a indemnización cuando su extinción sea necesaria para su adecuación a los planes viarios o de ordenación urbana. En este sentido ha de citarse también el artículo 67 de la Orden de 3 de abril de 2002, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se desarrolla el Decreto 29/1993, de 11 de marzo, Reglamento de la Ley de Carreteras de la Comunidad de Madrid en materia de accesos a la red de carreteras de la Comunidad de Madrid.

Del escrito de reclamación y del informe de la Dirección General de Carreteras se infiere que no existía ninguna autorización de acceso a la finca en la que desarrollaba su actividad apícola. Por tanto la actuación administrativa no ha supuesto la ablación de ningún derecho y por tanto no hay derecho alguno a indemnización.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 18 de noviembre de 2013 (rec. 429/2010), a propósito de un acceso a una carretera que fue suprimido por la instalación de una bionda, recuerda que:

*“(...) la parte procedía de modo indebido y poco seguro a salir de la vía en ese punto, por lo que en modo alguno puede considerarse acreedor de derecho alguno a que la Administración se haga cargo de las obras para permitirle un derecho de paso en sustitución de uno previo que ha quedado inutilizado, por cuanto nunca ha poseído derecho alguno que deba ser compensado, lo que determina que deba procederse a desestimar la pretensión ejercitada”.*

Por todo ello al no existir ninguna autorización de acceso sino un acceso sin autorización no existe derecho alguno a solicitar una indemnización por no poder seguir realizando una actuación contraria a la normativa de carreteras.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado el daño y, en todo caso, no tener este la condición de antijurídico.

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, 21 de diciembre de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 656/21

Excmo. Sr. Consejero de Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid