

Dictamen n.º: **582/24**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **26.09.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 26 de septiembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Vivienda, 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*”), por los daños y perjuicios derivados de la caída que tuvo lugar cuando circulaba en motocicleta por la carretera M-206, que atribuye a la presencia de una mancha de aceite en la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 23 de junio de 2023, por el reclamante, actuando representado por abogado, se formula reclamación de responsabilidad de patrimonial ante la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, por los daños y perjuicios que entiende sufridos como consecuencia de la caída sufrida el día 27 de junio de 2022.

Relata la reclamación que el día reseñado circulaba, sobre las 22:30 horas, con su motocicleta por la carretera M-206, a la altura del

punto kilométrico 12.500, cuando al entrar a una rotonda, por causa de una mancha de aceite en la calzada, derrapó la moto sufriendo una caída a raíz de la que se personó la Guardia Civil.

Continúa señalando que el mismo día de la caída acudió a un centro hospitalario donde le apreciaron policontusiones y erosiones superficiales, acudiendo dos días más tarde a la mutua laboral que le diagnosticó de luxación metacarpofalángica, siendo intervenido el día 12 de julio de 2022.

Se interesa una indemnización por importe de 25.000 euros, de los que 1.416,8 euros corresponden a daños sufridos en la motocicleta. Como prueba, se pretende en la reclamación que *“se oficie al Destacamento de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de Paracuellos del Jarama (Madrid), para que ratifiquen el informe de siniestro vial con nº de expediente 2022-382-548, y señalen si la superficie del firme donde se produjo el accidente estaba manchada de aceite”*.

La reclamación viene acompañada de copia de escritura de poder general para pleitos, de 20 de julio de 2022, otorgada por el reclamante en favor del abogado actuante, informe de siniestro vial levantado por la Guardia Civil, informe de alta de Urgencias del Hospital Universitario de Torrejón, donde se refiere la caída de la moto, recogiendo como juicio clínico policontusiones y erosiones cutáneas e informe médico de la mutua laboral en el que en anotación del 29 de junio de 2022 consta *“Rx mano luxación metcarpofalángica del 1er dedo”* con posterior intervención quirúrgica el 12 de julio de 2022.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del correspondiente expediente.

Por escrito de la instrucción, de 25 de agosto de 2023, se acordó requerir del Área de Conservación y Explotación de la Dirección General

de Carreteras, el correspondiente informe sobre la reclamación formulada, en el que se interesaba se pronunciara expresamente sobre las siguientes cuestiones, *“-titularidad de la carretera, especificando si la misma es de la Comunidad Madrid y si no lo fuera, cuál es el organismo titular. - Estado del tramo de la vía del accidente y si los daños fueron consecuencia directa o no de la situación en que se encontraba a carretera. - Señalización del tramo afectado. - Acreditación de que se había prestado el servicio público de manera apropiada para evitar las situaciones de riesgo a los usuarios y, en concreto, que se habían ejecutado las labores de mantenimiento, aportando los partes de trabajo correspondientes, tanto los relativos a la prestación del servicio del día del accidente, dejando la zona en condiciones de transitabilidad, como los que acrediten se habían realizado las labores periódicas de vigilancia, limpieza y conservación de la vía con carácter previo y posterior al accidente”*.

Informe que se emite el 22 de enero de 2024, haciendo constar que: *“1. La M-206, perteneciente a la Red Principal de la Comunidad de Madrid, es una carretera convencional de calzada doble con dos carriles por sentido.*

2. La señalización existente es correcta, ya que cumple las Normas 8.1 “Señalización Vertical” y 8.2 “Marcas Viales”, de la Instrucción de Carreteras.

3. El día 27 de junio de 2022, no se reclamó la intervención, ni por parte de la Guardia Civil ni de ningún otro Organismo, del personal adscrito al Contrato de Conservación de la Zona Este de la Comunidad de Madrid en ningún accidente sucedido en la ubicación reseñada, ni se tiene referencia a través de partes de trabajo o de incidencia de ningún accidente o incidente en la fecha y ubicación detalladas.

4. Se adjunta informe elaborado por la empresa responsable de la conservación, así como partes de trabajo y vigilancia del día del accidente”.

En el referido informe de la empresa concesionaria responsable de la conservación de la carretera M-206, se señala que: “1. *Dispone de un Servicio de Vigilancia en las carreteras de la Zona Este durante la jornada laboral, así como de un equipo retén con atención las 24 h. del día ante cualquier aviso de incidencias en las carreteras adscritas al Sector.*

2. Se realizan labores periódicas de barrido de calzadas por medios mecánicos en las vías adscritas a la Zona Este de Carreteras (21 carreteras, 400 Km)

3. El día 27 de junio de 2022, se realiza Vigilancia de las carreteras del Sector no identificando ninguna incidencia en la carretera M-206, tal como acredita el parte del equipo de vigilancia del día del accidente.

No se reclamó la intervención, ni por parte de la Guardia Civil, ni de ningún otro Organismo, de nuestro personal adscrito al Contrato de Conservación de la Zona Este de la Comunidad de Madrid en ningún accidente sucedido en la ubicación reseñada, ni se tiene referencia a través de partes de trabajo o de incidencia, de ningún accidente o incidente en la fecha y ubicación detalladas”.

Con fecha 1 de febrero de 2024, se notifica al reclamante el preceptivo trámite de audiencia.

Por escrito de la instrucción, de 6 de febrero de 2024, se requiere al Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras, la emisión de nuevo informe toda vez que en el emitido por la concesionaria del contrato de conservación se había observado error en la fecha del accidente y en la causa del mismo.

Con fecha 14 de febrero de 2024, se formulan alegaciones por el reclamante, en las que viene a reiterarse en los términos de la reclamación inicial.

Conste emitido nuevo informe de la mercantil concesionaria, corrigiendo en su encabezado la fecha del accidente y posteriormente la causa del mismo, señalando al respecto que *«en todo caso, si bien es cometido del Servicio de Conservación la Vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad, la naturaleza indicada del posible factor causante del supuesto incidente (...mancha de aceite...), hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esta función de vigilancia, no quepa imputar a este Servicio de Conservación incumplimiento de aquélla o cumplimiento defectuoso de la misma, por no eliminar perentoriamente y con toda urgencia un defecto en carretera que en un momento puede aparecer de forma tan repentina como impensable y, por consiguiente, falta ese nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar del Servicio de Conservación de Carreteras, que habría de servir de base para que aquél pudiera estimarse “consecuencia” del obrar de éste»*.

A la vista de lo expuesto, se concede un segundo trámite de audiencia al reclamante que se le notifica el 23 de febrero de 2024, presentando telemáticamente, el 8 de marzo de 2024, el oportuno escrito de alegaciones, si bien, toda vez que el mismo era inaccesible para la instrucción, se le requiere para que aporte el escrito en una formato accesible, atendiendo el reclamante dicho requerimiento con fecha 17 de junio de 2024, aportando escrito en el que al igual que en el anterior viene a ratificarse en su reclamación entendiendo que concurren todos los requisitos para apreciar la responsabilidad de la Administración.

Por escrito de la instrucción, notificado al reclamante el 23 de abril de 2024, se acuerda denegar la práctica de la prueba interesada por el reclamante, antes referida, al entenderla innecesaria al constar ya en el expediente el informe de la Guardia Civil y asumir la instrucción su contenido.

Por la instrucción se elabora propuesta de resolución, fechada el 20 de junio de 2024, en la que se interesa desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

TERCERO.- El día 27 de junio de 2024, 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 452/24, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que 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 a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) al ser el directamente perjudicado por la caída sufrida, habiendo padecido las lesiones antes reseñadas. En relación a los daños sufridos en la motocicleta, debe reseñarse que no consta acreditada la titularidad de la misma por lo que debería instarse su acreditación con independencia del pronunciamiento desestimatorio que se interesa por la Administración.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra la Comunidad de Madrid en su condición de titular de la carretera M-206, a quien compete su cuidado y mantenimiento, en virtud de lo establecido en los artículos 25 y 25 bis de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, que encomienda a la Administración titular de la vía las operaciones de conservación y mantenimiento, título que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra dicha Administración.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, la caída objeto de reclamación tuvo lugar el 27 de junio de 2022 y conforme ha quedado reflejado, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló el 23 de junio de 2023, por lo que considerando dichas fechas debe entenderse que la reclamación se ha interpuesto dentro del plazo legal.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se han solicitado los informes preceptivos previstos en el artículo 81 de la LPAC.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes, se ha dado audiencia a la reclamante. Procede reseñar que si bien formalmente no se ha concedido trámite de audiencia a la mercantil titular del contrato de conservación de la carretera que nos ocupa, entendemos que ello no comporta, en el caso presente, irregularidad alguna toda vez que tuvo conocimiento de la reclamación interpuesta, formulando informe sobre la misma, que consta incorporado al expediente Finalmente se ha formulado la oportuna propuesta de resolución.

Debe concluirse, por tanto, en que la instrucción del procedimiento ha sido completa sin omisión de trámites esenciales o imprescindibles para su resolución.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo tanto en la LPAC como en la LRJSP. Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

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

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

c) Ausencia de fuerza mayor.

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

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible

responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En este caso, la existencia de un daño físico puede tenerse por acreditada, toda vez que en los informes médicos se consigna que el reclamante sufrió, como consecuencia de la caída, una luxación metacarpofalángica del primer dedo de la mano izquierda.

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 sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto. Así pues, corresponde a quien reclama 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 que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva del mal estado de la vía pública. Acreditado este 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 posibles causas de exoneración, como pudieran 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.

En este caso, el reclamante aduce que el accidente sobrevino por una mancha de aceite en la calzada. Para acreditar la relación de causalidad ha aportado diversa documentación médica y el informe de siniestro vial levantado por la Guardia Civil. Asimismo, durante el curso del procedimiento ha emitido informe el departamento de la Comunidad de Madrid con competencias en materia de conservación de carreteras.

Por lo que se refiere a los informes médicos, es doctrina reiterada de este órgano consultivo, que no sirven para acreditar la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales porque los facultativos que atendieron a la reclamante no presenciaron este, limitándose a recoger en el informe lo manifestado por la interesada como motivo de consulta. En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2022 (recurso 478/2012), considera los informes médicos “*medios probatorios inidóneos para la acreditación de la forma concreta de causación de las lesiones a que los mismos se refieren*”.

En relación al informe por siniestro vial, del Destacamento de Paracuellos de la Guardia Civil de Tráfico, si bien constata la presencia de aceite en el firme, lo cierto es que no acredita fehacientemente la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público porque los agentes actuantes no presenciaron la caída.

Respecto a la prueba testifical, esta Comisión ha dictaminado reiteradamente la importancia de dicha prueba en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de caídas, al ser en muchas ocasiones el único medio al alcance del interesado para acreditar la mecánica del accidente. No consta en el expediente que nos ocupa, la identificación por el reclamante de testigo alguno que hubiera

presenciado la caída y hubiere podido ratificar la causa identificada de la misma.

Así las cosas, cabe concluir que, de la prueba obrante en el expediente, no puede determinarse cuál ha sido el elemento causante de los daños por los que se reclama al no existir una prueba directa de cómo se produjo el accidente y cuál fue la causa del mismo y ante la ausencia de otras pruebas, no es posible considerar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público puesto que, como se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 595/2016) *“existen dudas sobre la dinámica del accidente, pues con los datos que obran en las actuaciones no es posible determinar con certeza cómo acontecieron los sucesos”*. Y dado que la carga de la prueba le corresponde, según esa misma sentencia, *“ha de pechar con las consecuencias de la deficiencia o insuficiencia de los datos aportados”*. En igual línea, más recientemente, se pronuncia la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Décima, de 10 de noviembre de 2023, conforme a la cual *“la carga de la prueba del nexo causal corresponde al que reclama la indemnización consecuencia de la responsabilidad de la Administración por lo que no habiéndose producido esa prueba no existe responsabilidad administrativa.*

(....)

Sin embargo, es esencial para la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, por muy objetiva que ésta sea, la contemplación de un nexo causal, como relación entre el acto y el daño, en este caso los daños o consecuencias patrimoniales reclamadas por la actora, y en el caso de autos no se ha acreditado mínimamente tal relación de causalidad, pues insistimos desconocemos la mecánica del accidente...”.

A mayor abundamiento, tampoco podría sostenerse que la Administración haya incurrido en este caso, 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, 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.

A estos efectos, consta el parte de trabajo diario del equipo de guardia, del 27 de junio de 2022, en el que no se identifica intervención alguna en la carretera M-206. Señalando, en línea con lo expuesto, el informe de la concesionaria de conservación que *“no se reclamó la intervención, ni por parte de la Guardia civil, ni de ningún otro Organismo, de nuestro personal adscrito al Contrato de Conservación de la Zona Este de la Comunidad de Madrid en ningún accidente sucedido en la ubicación reseñada, ni se tiene referencia a través de partes de trabajo o de incidencia, de ningún accidente o incidente en la fecha y ubicación detalladas”*. Se adjunta al respecto, los partes de trabajo diario de los días 26 a 28 de junio de 2022, en los que no consta intervención alguna en dicha vía.

En relación a lo expuesto, sería de considerar lo señalado en la Sentencia de 5 de mayo de 2022, de la Sección Décima, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al indicar que *“todo apunta a que el accidentado se encontró con el vertido al poco de producirse. Es por ello que, en el presente caso, sólo se acredita una causa eficiente en la producción del resultado, la acción u omisión de un tercero no identificado, sin que en ese nexo causal haya intervenido para nada el funcionamiento de un servicio público, y sin que sea exigible a la Administración el que hubiera adoptado, en el caso, otras medidas de seguridad o limpieza antes del accidente”*.

Señalando seguidamente la citada sentencia que *«así las cosas, 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 consiguiente, en el presente caso, el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño o lesión producidos aparece roto por la causa de exoneración de la responsabilidad administrativa consistente en la conducta de tercero, desconocido y ajeno a la Administración, sin faltar la Administración demandada, dentro de lo razonable, a su deber de vigilancia y mantenimiento de la vía pública».

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no resultar acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público y, en cualquier caso, 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, a 26 de septiembre de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 582/24

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid