

Dictamen n^o: **121/15**
Consulta: **Consejero de Transportes, Infraestructuras y
Vivienda**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **18.03.15**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de marzo de 2015, sobre la consulta formulada por el Excmo. Sr. consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por B.B.C., por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia del accidente sufrido cuando circulaba en bicicleta por la carretera M-614, y que atribuye a la presencia de aceite en la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado a través de los servicios postales el 17 de septiembre de 2012, y registrado en la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda el día 20 siguiente, la interesada formuló reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por las lesiones personales que padeció como consecuencia del accidente que relata.

En su reclamación expresa que el día 19 de septiembre de 2011, cuando transitaba en bicicleta por la carretera M-614, a la altura de la población de Guadarrama, resbaló por la existencia de una mancha de aceite en la calzada, lo que le ocasionó una caída, por la que sufrió fractura-luxación trimaleolar del tobillo derecho; fue trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital El

Escorial, donde fue atendida de sus lesiones, precisando posteriormente tres intervenciones quirúrgicas, un largo tratamiento, y posterior rehabilitación.

Expresa que al día de la presentación del escrito de reclamación, aún no se ha curado de las lesiones y que previsiblemente presentará secuelas. Valora los daños que padece en la cantidad de 20.156,41 €, sin perjuicio de posterior valoración.

Aporta con su escrito copia del atestado de la Policía Local de Guadarrama, que contiene fotografía y solicita que se practique la prueba testifical de una persona.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, por la Secretaría General Técnica de la Consejería, se incoa expediente de responsabilidad patrimonial, y se requiere al Área de Conservación de la Dirección General de Carreteras para que emita informe en relación con la reclamación. En dicho informe, de fecha 8 de noviembre de 2012, se hace constar que:

“Informamos que la carretera M-614 pertenece a la Red Principal de Carreteras de la Comunidad de Madrid.

El día del siniestro el punto en cuestión se encontraba bien señalizado y en buen estado de conservación.

No fue avisado el Servicio de Conservación para atender el accidente de referencia por lo que no se puede presentar parte de trabajo”.

A dicho informe se acompaña otro de la empresa A UTE (B-C) responsable de la conservación de la vía, de fecha 3 de octubre de 2012, en el que se expresa que:

“(…) su conservación estaba contratada a la empresa D en la fecha del accidente.

(...) como empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento de la Conservación Zona Noroeste, 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 en la carretera el aceite causante del siniestro”.

En dicho informe se contienen diversos razonamientos jurídicos, por los que considera que en todo caso, no existe responsabilidad ni administrativa ni de la propia empresa.

Se ha aportado al expediente diversa documentación clínica en la que se recoge las distintas lesiones padecidas por la reclamante.

Con fecha 14 de diciembre de 2012, notificado a la interesada 21 de diciembre, se otorga trámite de audiencia, que la misma cumplimenta mediante escrito presentado el 3 de enero de 2013, en el que reitera los argumentos por los que considera la existencia de responsabilidad administrativa.

Con fecha 14 de mayo de 2013, el subdirector general de Régimen Jurídico dicta propuesta de resolución en la que se propone desestimar la reclamación, por considerar no acreditada la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, así como porque presumiblemente la causa del mismo fue el vertido de aceite por otro vehículo lo que rompe el nexo causal; igualmente estima que al estar la vía en buenas condiciones de conservación y señalización la conducta de la víctima tuvo que influir necesariamente en el resultado lesivo, por lo que tampoco cabe exigir responsabilidad a la Administración.

En este estado del procedimiento, el expediente se remitió a este Consejo Consultivo, el 25 de junio de 2013, para su preceptivo informe, siendo

objeto del Dictamen 311/13, de 24 de julio, en el que se recogía como conclusión: *“Procede retrotraer el presente expediente a fin de que se solicite informe a la empresa encargada del mantenimiento de la carretera en la fecha del accidente, sobre el cumplimiento de sus obligaciones de conservación de dicho tramo”*.

A la vista del anterior Dictamen, se solicitó nuevo informe al Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras que, con fecha 21 de noviembre de 2014, remitió los partes de trabajos, llevados a cabo por la empresa responsable de las obras de conservación y reparación ordinaria de las carreteras de la Comunidad de Madrid en la zona noroeste, en la fecha de los hechos.

Con fecha 10 de diciembre de 2014, notificado el 17 de diciembre se confirió trámite de audiencia a la reclamante, no constando la presentación de alegaciones dentro del plazo concedido para ello.

Finalmente, el subdirector general de Régimen Jurídico dicta propuesta de resolución, de fecha 4 de febrero de 2015, en la que se propone desestimar la misma por considerar no acreditada la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, así como que, en todo caso, el daño sería imputable a la empresa responsable del mantenimiento de la carretera.

TERCERO.- El consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, mediante Orden de 11 de febrero de 2015, que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 23 de febrero siguiente, solicita la emisión del preceptivo dictamen, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VI, presidida por la Excm. Sra. Dña. Beatriz Grande Pesquero, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 18 de marzo de 2015.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC), por ser la cuantía de la reclamación superior a quince mil euros, y se efectúa por el consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 LCC. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de persona interesada, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP).

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 LRJ-PAC, en tanto que es la persona que sufre el daño causado por el

accidente de tráfico provocado supuestamente por el deficiente estado de la vía.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad Autónoma de Madrid, en cuanto Administración titular de la vía pública donde tuvo lugar el accidente, y a quien compete su cuidado y mantenimiento, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid. Corresponde a dicha Administración las operaciones de explotación de las carreteras de su titularidad (artículo 1), teniendo en cuenta que:

“la explotación de las carreteras comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a señalización, ordenación de accesos y uso de las zonas de dominio público y protección, así como las de restauración y protección medioambientales necesarias y establecidas en el ordenamiento jurídico vigente”.

Por lo que se refiere al plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Tratándose de daños físicos o psicológicos, el plazo comienza a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, la reclamante relata que el accidente se produjo el 19 de septiembre de 2011, por lo que, con independencia de la determinación del alcance de las secuelas, al haberse presentado la reclamación con fecha 17 de septiembre de 2012, debe considerarse presentada dentro del plazo legal.

El órgano petionario del dictamen, ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJPAC, artículos 139 y siguientes, desarrollado por el RPRP. En este sentido se ha recabado el informe de los departamentos competentes al amparo del artículo 10.1 del RPRP e igualmente se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con los artículos 84 LRJ-PAC y 11.1 RPRP.

Se observa en la tramitación del expediente que no se ha realizado la prueba testifical propuesta por la reclamante, cuestión a la que aludiremos posteriormente.

TERCERA.- Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula la reclamante, 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 nuestra Carta Magna, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia: 1º) La efectiva realidad de un daño, evaluable económicamente e individualizado con respecto a una persona o grupo de personas que no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley (vid. Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\6721], 12 de julio de 2005 [RJ 2005\5337] y 31 de octubre de 2007 [RJ 2007\7266], entre otras); 2º) Que entre el evento lesivo y el funcionamiento del servicio público medie una relación directa de causa a efecto, con exclusión de los supuestos en que el daño se haya producido por fuerza mayor (vid. Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\886], 9 de mayo de 2005 [RJ 2005\4902] y 16 de octubre de 2007 [RJ 2007\7620], entre otras); y 3º) Que la reclamación se formule en el plazo de un año desde que se produjo el evento lesivo o, en su caso, desde la curación o estabilización de las secuelas, si se trata de daños físicos o psíquicos (vid. Sentencias del

Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2003 [RJ 2003\8308], 25 de enero de 2005 [RJ 2005\728] y 21 de mayo de 2007 [RJ 2007\3226], entre otras).

Dichas notas han de completarse con la consideración de que la responsabilidad de la Administración, es una responsabilidad objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

No cabe olvidar además que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, recae en quien la reclama (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 -recurso 1267/1999-, 30 de septiembre de 2003 -recurso 732/1999- y 11 de noviembre de 2004 -recurso 4067/2000- entre otras).

En el caso examinado, la reclamante relata que el accidente se produjo al circular con su bicicleta por un tramo de calzada en el que se encontraba una mancha de aceite de considerables dimensiones, que provocó que perdiera el control de su bicicleta.

En cuanto a la prueba de los hechos, consta en el expediente que la interesada fue atendida por los servicios de Protección Civil, y que fue trasladada al Hospital de El Escorial. En el Servicio de Urgencias de este centro presentó lesiones graves en el tobillo derecho ya relatadas.

Debemos mencionar, que los informes de la asistencia sanitaria sirven para acreditar la realidad del daño, pero no el origen de éste, de tal forma que bien pudo producirse por la causa alegada por el reclamante o por cualquier otra. Dicha prueba debe por tanto apreciarse en conjunto con el resto de elementos probatorios aportados al expediente.

Igual valor probatorio debemos otorgar al informe de la Policía Municipal, pues sus agentes no presenciaron la caída. Lo que sí acredita dicho informe es la existencia de la mancha de aceite en la calzada, así como la asistencia a la accidentada en el lugar de los hechos, habida cuenta que recoge expresamente estas dos circunstancias, e incluye fotografía de la mancha.

Sentado todo ello, en el presente caso, resulta necesario unir, por una parte la acreditada existencia del desperfecto en la vía, y por otra la asistencia recibida en el mismo lugar en que se dice ocurrieron los hechos, como así se recoge en el parte de asistencia sanitaria y de la Policía Municipal; además, las lesiones que presenta el reclamante coinciden perfectamente con lo que pudo ser una caída de este tipo propiciada por un obstáculo en la calzada.

Todo ello, en una razonable interpretación de las pruebas aportadas y de las circunstancias acreditadas, nos lleva a estimar la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido. Así lo hemos considerado en diversas ocasiones, como en nuestros dictámenes 67/10 y 186/13.

No obstante lo anterior, las dudas que tuviera el órgano instructor respecto de la realidad de los hechos que se alegan, hubieran podido despejarse de haber desplegado dicho órgano la actividad probatoria debida. La propuesta de resolución estima que no ha resultado acreditada la relación de causalidad, pero no se puede decir que el instructor haya practicado todas las pruebas tendentes a la averiguación de los hechos, ya que no se ha practicado la prueba testifical que propuso la reclamante.

La práctica de pruebas se admite en el procedimiento administrativo, precisamente cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, conforme el artículo 80.2 LRJ-PAC.

La Administración, por tanto debe desplegar en la instrucción la actividad necesaria para una correcta resolución del asunto, en aras de servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la ley y al derecho como señala el artículo 103 de la Constitución Española, ya que el procedimiento administrativo se configura como el cauce formal al que la Administración debe ajustar su actuación, precisamente en garantía del ciudadano.

A este respecto cabe decir que dicha prueba no se ha practicado ni se ha dictado resolución motivada al efecto, como ordena el artículo 80.3 LRJPAC.

Este Consejo Consultivo ha sentado la doctrina (dictámenes 316/10 y 245/10) en el sentido de que:

“es cierto que el instructor de un procedimiento administrativo no está vinculado en todo caso a la solicitud de prueba del administrado, es decir, no necesariamente ha de llevar a cabo todas y cada una de las pruebas que se propongan en el curso del procedimiento, pero tampoco cabe pasar por alto lo dispuesto en el apartado tercero del mentado artículo 80, conforme al cual el instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada, norma que se incorporó asimismo, en el artículo 9 del Reglamento por el que se regulan los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial”.

No obstante lo anterior, como se ha expuesto, entendemos que la realización de la prueba testifical resulta innecesaria, ya que la relación de causalidad debe entenderse acreditada, en una valoración conjunta de las pruebas de los hechos acaecidos.

CUARTA.- En otro orden de cosas, la propuesta de resolución, con profusa cita de pronunciamientos jurisprudenciales y dictámenes de este Consejo, considera que la existencia de aceite en la calzada se debe a un hecho aislado y reciente, pues no se tiene constancia de otros accidentes en el mismo lugar, y la empresa encargada de la conservación no fue avisada con anterioridad para su retirada.

Es cierto que, respecto a la existencia del aceite en la calzada, no se ha probado su origen ni el momento en que pudo producirse su vertido. Lo razonable es pensar que su origen radica en el derrame de un vehículo que anteriormente circuló por la carretera, y ello a pesar de los esfuerzos de la Policía Local en localizar a dicho vehículo o la causa del derrame.

De ello la propuesta de resolución considera que tal circunstancia rompe el nexo causal por la intervención de un tercero, de modo que no es exigible a la Administración *“una conservación ideal de las carreteras, perfecta e inmediata ante cualquier evento, sustancia, obstáculo u otro tipo de elemento que de forma súbita e imprevisible pueda aparecer en la calzada y pueda constituir un peligro cierto e idóneo para la producción de un resultado dañoso.”* Añade que el deber de conservación *“no significa que la existencia de un obstáculo o sustancia derramada en la vía, de lugar a responsabilidad, pues es necesario que se acredite la falta de diligencia en el ejercicio de sus funciones de mantenimiento, ya que puede suceder que no haya habido tiempo material para retirarlo o limpiarla”*.

Respecto a la intervención de un tercero con eficacia para producir la ruptura del nexo causal, se han pronunciado ampliamente los tribunales, pudiendo citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 20 de marzo de 2007 (y las que cita del Tribunal Supremo), en la que se señala que:

“ (...) en aplicación de la sentencia del T.S. de fecha 11-2-87, que en un supuesto similar manifestó que los hechos acaecidos en las vías

públicas de forma tan repentina como impensable por deberse a la acción inmediata de un tercero, rompen el nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras por muy estricto concepto que se tenga de esta función de vigilancia (...)”.

También resulta relevante la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 19 de mayo de 2011, en relación a un accidente ocurrido a consecuencia de una mancha de grava bituminosa en la calzada:

“El deber legal de mantenimiento de los viales en condiciones de seguridad, no puede suponer que, ante la acción imprevista de un tercero, como a falta de otras evidencias debe considerarse la aparición de una mancha de aceite en la calzada, y en ausencia de aviso y de un tiempo mínimo razonable para que la Administración pueda reaccionar frente a la aparición de esa fuente de peligro, deba imputarse a aquélla, sin más, la responsabilidad patrimonial derivada del siniestro, siendo que, conforme a una reiterada jurisprudencia, no puede convertirse a los Ayuntamientos y a las Administraciones Públicas en general, en aseguradores universales o en entidades providencialistas reparadoras de todos los daños que sufran los ciudadanos al utilizar las vías públicas.... No ha quedado acreditada la existencia de un defecto en el rendimiento exigible a un eficiente servicio de vigilancia sobre el funcionamiento de la vía pública, que obliga a concluir que, roto el nexo causal por la actuación de un tercero, ajeno al servicio público, no se encuentra causa de imputación a la Administración de la responsabilidad en el daño producido. Siguiendo doctrina del Tribunal Supremo, en los supuestos de obstáculos peligrosos en la calzada, podemos estar en presencia de una intervención extraña a la Administración, pues en el caso de la existencia de tales elementos, que puede ser debida al paso de otros vehículos, de modo que sólo en el caso de que se acreditara que el

servicio de limpieza y mantenimiento de carreteras o vías públicas no había funcionado adecuadamente, o un déficit en el mantenimiento del servicio de limpieza de la vía pública, podría dar lugar a declarar la responsabilidad de la Administración Pública, pues en otro caso, estaríamos en presencia de una actuación de tercero que rompería el nexo causal y que comportaría la exoneración de su responsabilidad”.

También en este sentido se ha manifestado este Consejo Consultivo (por ejemplo en los dictámenes 292/08, 411/11 o 3/14).

De lo expuesto podemos concluir que en el presente caso, siempre y cuando quede acreditado, que la Administración ha cumplido con el deber de diligencia que le es exigible en el mantenimiento de la calzada, no le puede ser imputado el resultado dañoso.

A este respecto, tras la retroacción del procedimiento, la Consejería ha aportado los partes de trabajo de la empresa encargada del mantenimiento de la carretera, correspondientes al día del accidente.

En ellos, se refleja la conformidad de los responsables de la vigilancia de la conservación de las carreteras de la zona noroeste, a los trabajos realizados por la empresa encargada, incluyendo además alguna actuación concreta en la M-614 el día 19 de septiembre de 2011.

De este modo, podemos estimar que los trabajos de conservación se realizaron correctamente, y que responden a un estándar de actividad adecuado y aceptable, a pesar de no haber detectado en su momento la mancha de aceite; además, la reclamante, en el nuevo trámite de audiencia que se le otorgó, no ha realizado manifestación alguna sobre el particular.

Acreditadas estas circunstancias, la consecuencia de la intervención de un tercero que pudo provocar la existencia de la mancha de aceite en la calzada, rompe el nexo causal y hace inviable estimar la existencia de responsabilidad administrativa.

En mérito a todo lo anterior, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada, al no existir relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

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 este Consejo Consultivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 18 de marzo de 2015