

Dictamen n^o **297/14**
Consulta: **Consejero de Transportes, Infraestructuras y
Vivienda**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **01.07.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 1 de julio de 2014, emitido ante la consulta formulada por el 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 A.G.N. (en adelante “*el reclamante*”), sobre los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de un accidente sufrido en la carretera M-229, que atribuye al deficiente estado del firme.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 27 de febrero de 2013, se presentó a través del registro de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial del reclamante, suscrito por letrado, como consecuencia de los daños que padeció en el accidente ocurrido el 13 de febrero de 2011, cuando circulaba en su motocicleta a la altura del punto kilométrico 3,400 de la carretera M-229, que atribuía al deficiente estado del firme, así como a la existencia de gravilla y arena en el mismo.

En su escrito, el reclamante manifestaba que, debido a las anteriores circunstancias, perdió el control del vehículo lo que provocó su salida por el margen derecho y su caída.

Manifestaba que sufrió importantes lesiones así como daños en el vehículo y la equipación que portaba en ese momento. En concreto, respecto a los daños personales, indicaba haber permanecido un total de 88 días en situación de incapacidad temporal, 57 de los cuales improductivos y 31 no improductivos, además de tener lesiones de hombro doloroso, limitación de movilidad y síndrome postraumático cervical. Valora estos daños corporales en 15.217,08 €.

Respecto a los daños materiales, indicaba haber sufrido daños en el vehículo (que valora en 3.990 € como valor venal al ser superior a este importe el valor de la reparación) y en la equipación del mismo, así como gastos por ortopedia, por un valor total de 5.620,00 euros.

Solicitaba por ello una indemnización por importe total de veinte mil ochocientos treinta y siete con ocho céntimos de euro (20.837,08 €).

Manifestaba el reclamante que de tales hechos se levantaron diligencias por parte de la Guardia Civil, y que presentó denuncia ante el Juzgado de Instrucción nº. 2 de Arganda del Rey, que fue archivada por Auto de fecha 16 de noviembre de 2012.

Acompañaba a su escrito, entre otra documentación, informe del accidente de la Guardia Civil de tráfico; diversos informes médicos, así como partes de baja y alta médicas; un informe sobre valoración de los daños del vehículo, y las facturas de reparación de los mismos junto con otra correspondiente a elemento ortopédico.

SEGUNDO.- De la documentación obrante en el expediente se derivan los siguientes hechos.

El reclamante sufrió un accidente cuando circulaba con su motocicleta el día 13 de febrero de 2011, a la altura del punto kilométrico 3,400 de la carretera M-229.

En el parte de accidente de la Guardia Civil de Tráfico se recoge:

“(...) Retirado por asistencia. Accidente de circulación consistente en una salida de vía por margen derecho del vehículo reseñado, debido al mal estado en que se encontraba la vía, presenta gravilla y arena en la totalidad del carril por donde circulaba la motocicleta”.

Consta que el accidentado recibió asistencia sanitaria en Hospital del Sureste el día 11 de mayo de 2011, en el que se recoge: *“accidente de moto el 13/02/11 a 60 km/h, TCE, llevaba puesto el casco que ha sufrido daños importantes. Refiere dolor en hombro izquierdo y en primer dedo de mano derecha. No dolor a nivel cervical. Traslado en ambulancia con collarín blando (...). Juicio clínico: (...) contusión hombro izquierdo, fractura base falange primer dedo mano derecha.”*

Consta revisión en el citado Hospital, de 19 de diciembre de 2011, en el que se refleja limitación dolorosa de la movilidad de la mano derecha, y movilidad dolorosa y limitada en los últimos grados de abducción y de rotaciones en el hombro izquierdo; se recomienda tratamiento de fisioterapia.

El reclamante aporta partes de baja por incapacidad temporal desde el 14 de febrero al 26 de marzo de 2011 y del 11 al 25 de abril del citado año (folios 20-22).

Resulta igualmente acreditado que la motocicleta de su propiedad tiene daños que, conforme informe de tasación, se valoran en 5.154 € (con valor venal del vehículo en 3.990 €).

Por otra parte, a raíz de la denuncia presentada por el reclamante el 4 de marzo de 2011, se abrieron diligencias penales que correspondieron al Juzgado de Instrucción número 2 de Arganda del Rey (diligencias previas procedimiento abreviado 197/2011), que dictó Auto de sobreseimiento

provisional y archivo, el 16 de noviembre de 2012, notificado el 27 de diciembre.

TERCERO.- A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), y 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).

Se ha requerido informe del Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras, que emitió con fecha 12 de marzo de 2013, y en el que se recogió:

“1.- El tramo en el que ocurrió el accidente es titularidad de la Comunidad de Madrid.

2.- Se trata este tramo de la M-229 de una carretera convencional perteneciente a la Red Local de la Comunidad de Madrid, habiendo ocurrido el accidente a la altura del P.K. 3+400 de dicha carretera.

3.- El tramo afectado de la vía estaba en buenas condiciones el día del accidente y la señalización era correcta (...).

No dudando de la existencia de gravilla y arena en la calzada, consecuencia de la acción de un tercero cuya identidad se desconoce, entendemos que dicha acción se tuvo que producir poco tiempo antes de recibir la llamada de la Guardia Civil del Destacamento de Tráfico de Arganda, siendo imposible su detección por los equipos de conservación para así proceder a su inmediata limpieza. Entendemos

que es un hecho desafortunado, muy infrecuente y difícilmente evitable (...)”.

Al anterior informe, se adjuntaba un informe elaborado por la empresa responsable de la conservación de la Zona Este, de 6 de marzo de 2013, en el que se consigna:

“La Zona Este de Conservación de Carreteras de la CAM es controlada las 24 horas del día por personal de vigilancia tanto en horario laboral como fuera de él mediante retenes de guardia para actuar en la correcta conservación de la Red de Carreteras de la zona, siendo imposible debido a la extensión del sector poder estar de forma fija en cada punto del mismo.

Se recibe llamada de la Guardia Civil de Tráfico Cota Sur a ese mismo día, acudiendo al lugar un equipo de limpieza de la Conservación formado por furgón y brigada de operarios convenientemente balizados (Oficial 1ª y Peón Especialista), con material absorbente y de limpieza con barrido, dejando éste en perfectas condiciones de transitabilidad.

Por todo ello, se considera que se ha actuado correctamente y no es achacable a la gestión de la conservación de carreteras las causas del accidente”.

Al anterior informe se adjuntaba parte de trabajo diario justificativo de la actuación llevada a cabo.

Con fecha 19 de marzo de 2013, notificado el 21 de marzo se confirió trámite de audiencia al reclamante. En uso de dicho trámite, con fecha 10 de abril de 2013, presentó escrito de alegaciones en el que manifestaba que el informe emitido por la entidad encargada del mantenimiento no aclaraba los horarios y frecuencia con que se realizaban la limpieza o

mantenimiento, ni tampoco se concretaba la hora de actuación que, según indicaban, realizaron después del accidente. Destacaba del informe técnico emitido, que en el mismo no se ponía en duda la existencia de gravilla y arena en la calzada y que, a pesar de la intervención de un agente externo a la Administración, ésta tenía obligación de mantener limpia y en condiciones de seguridad las vías públicas. Por último, manifestaba que la hipótesis argumentada por la Administración de que la existencia de gravilla y arena se tuvo que producir poco tiempo antes de recibir la llamada de la Guardia Civil, no deja de ser una conjetura.

Con fecha 17 de mayo de 2013, se dicta propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial.

En este estado del procedimiento, el expediente se remitió a este Consejo Consultivo el 5 de septiembre de 2013 para su preceptivo informe, siendo objeto del Dictamen 449/13, de 9 de octubre, en el que se recogía como conclusión: *“Procede retrotraer el procedimiento a fin de aportar al expediente los documentos que reflejen los trabajos de conservación de la empresa encargada de mantenimiento de la carretera el día del accidente”*.

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 6 de marzo de 2014, remitió informe elaborado por la empresa responsable de la conservación de la Zona Este, de fecha 10 de febrero de 2014, que reiteraba su anterior informe de 6 de marzo de 2013 y al que adjuntaba partes de trabajo y de guardia justificativos de la actuación llevada a cabo, así como partes de trabajo de los días anteriores y posteriores.

Con fecha 17 de marzo de 2014, notificado el 20 de marzo se confirió trámite de audiencia al reclamante. En uso de dicho trámite, con fecha 4 de abril de 2014, presentó escrito de alegaciones en el que se ratificaba en lo

manifestado tanto en su escrito de reclamación como en las alegaciones presentadas con anterioridad.

Finalmente, por la jefa de la Sección II de Recursos y Asuntos Contenciosos, se dicta propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial al entender que no se ha acreditado la relación de causalidad.

CUARTO.- El consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, mediante Orden de 30 de mayo de 2014 que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 6 de junio siguiente, solicita la emisión del preceptivo dictamen, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 1 de julio de 2014.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de estos 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 de cuantía superior a 15.000 euros el importe de la reclamación, y se efectúa por el consejero de

Transportes, Infraestructuras y Vivienda, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la citada Ley. 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 interesado, y su tramitación se encuentra regulada, en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el RPRP.

Ostenta el reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC por cuanto es la persona que sufre el daño cuyo resarcimiento se pretende. Actúa representado por letrado, representación que se acredita debidamente mediante poder notarial al efecto.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid, que ejerce la competencia de conservación de las carreteras de las que es titular, conforme la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 de la LRJ-PAC, el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y se hayan determinado el alcance de las secuelas. En el presente supuesto el accidente tuvo lugar el 13 de febrero de 2011 y la reclamación se presentó con fecha 27 de febrero de 2013, es decir, transcurrido el plazo legal; no obstante hay que tener en cuenta que dicho plazo se interrumpió desde el 4 de marzo de 2011 (fecha de la denuncia), hasta el 27 de diciembre de 2012, fecha de la notificación del Auto de sobreseimiento provisional y archivo.

De ello se constata que entre esta última fecha y la de presentación de la reclamación – 27 de febrero de 2013 –, no transcurrió el plazo referido por lo que debe considerarse presentada en plazo.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha aportado por el reclamante la prueba que ha considerado pertinente y se han recabado informes del servicio cuyo funcionamiento, supuestamente, ha ocasionado el daño. Se ha evacuado el trámite de audiencia exigido en los artículos 9, 10 y 11 del Reglamento, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC.

Se ha cumplimentado lo indicado en nuestro anterior dictamen en cuanto a la aportación de partes de trabajo y se ha concedido nuevo trámite de audiencia.

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, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJP-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (recurso 3261/2009):

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.

En el ámbito vial es exigible a la Administración un estándar de actividad en sus labores de vigilancia y conservación de las vías públicas adecuado y proporcionado, de modo que, como decíamos en nuestro dictamen 411/11, de 20 de julio:

“(…) solo en el caso de que se acreditara que el servicio de limpieza y mantenimiento de carreteras o vías públicas no habría funcionado adecuadamente, o 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 responsabilidad”.

En el mismo sentido, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) de 13 de septiembre de 2005 (recurso 770/2000):

“(…) el deber de vigilancia inherente al servicio de mantenimiento de carreteras, y en concreto con relación a las posibles omisiones por parte de los órganos encargados de la conservación de la vía y de la retirada de obstáculos existentes, no puede exceder de lo razonablemente exigible; y en el mismo sentido, tampoco ha de olvidarse que los usuarios de las vías tienen el deber jurídico de soportar los riesgos inherentes a la conducción de vehículos a motor. Así lo que ha de dilucidarse es si la producción del accidente está vinculada al riesgo inherente a la conducción, o si, por el contrario, cabe localizar un defectuoso funcionamiento del servicio de carreteras, lo que concretamente puede manifestarse en la defectuosa conservación

y en la existencia de obstáculos (en el caso, un bache de grandes dimensiones), así como en la omisión de la debida señalización”.

Por el contrario, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de noviembre de 2012 (recurso 482/2009) considera que, al no acreditarse por la Administración los medios utilizados para mantener en buen estado la vía, procede declarar su responsabilidad al no haber probado el cumplimiento de los estándares ordinarios o medios de funcionamiento del servicio.

En el caso que nos ocupa ha de tenerse por plenamente acreditado que la vía presentaba arena y gravilla en toda la superficie del carril de circulación, siendo esta circunstancia la que originó el accidente tal y como se desprende del informe de la Guardia Civil de Tráfico.

Cuestión más compleja es determinar si se cumplieron esos estándares medios de actuación. De los partes de trabajo aportados correspondientes a los días 11 a 15 de febrero de 2011 se desprende que se realizaban tareas de vigilancia en las carreteras del sector este. Puesto que en los partes de cada día se hace referencia a la vigilancia de carreteras pero no se indica la frecuencia, ha de entenderse que se realiza una vez al día aludiendo la empresa contratista a la extensión del sector.

Hubiera sido deseable que se hubieran aportado los pliegos de contratación (especialmente el de prescripciones técnicas) ya que hubieran permitido conocer cuáles eran las concretas obligaciones de la empresa. A falta de ello este Consejo considera que la revisión diaria de una carretera secundaria como es la M-229 cumple adecuadamente el estándar de seguridad exigible teniendo en cuenta los recursos presupuestarios y el principio de eficiencia del gasto público conforme los artículos 31.2 y 135 de la Constitución.

De ello se desprende el que el daño no revista la condición de antijurídico y, por ende, la ausencia de responsabilidad de la Administración.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación al no revestir el daño 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 este Consejo 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, 1 de julio de 2014