

Dictamen n<sup>o</sup>:           **12/11**  
Consulta:               **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto:                 **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación:           **19.01.11**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 19 de enero de 2011, a solicitud del Consejero de Transportes e Infraestructuras, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por J.C.D., en su propio nombre y derecho y en el de otros, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente de motocicleta sufrido el día 16 de agosto de 2008 en la carretera M-522, y atribuidos a la presencia de arenilla y grava sobre la calzada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 17 de diciembre de 2010 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del Consejero de Transportes e Infraestructuras, en relación con una serie de cinco expedientes de responsabilidad patrimonial, entre los cuales se cuenta el que nos ocupa.

Admitida a trámite dicha solicitud, se le asignó el número 494/10. La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección VIII y su Presidente, el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos, firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado por unanimidad por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, reunida en sesión ordinaria el 19 de enero de 2011.

**SEGUNDO.-** El presente procedimiento trae causa de la reclamación de responsabilidad patrimonial deducida por el interesado frente a la Comunidad de Madrid el día 7 de agosto de 2009, en que la presenta en oficina de Correos, registrándose posteriormente en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el día 10 (documento nº 1, folios 1-5).

Los hechos narrados en la reclamación son los siguientes: el día 16 de agosto de 2008, sobre las 14:15 horas, cuando el reclamante circulaba con su motocicleta Yamaha YZF R6, matrícula aaa, por la carretera M-522, a la altura del kilómetro 4,800, sufrió un gravísimo accidente de circulación. Según la versión del reclamante, el accidente se produjo debido a la presencia de arenilla y grava sobre la calzada.

Como consecuencia del accidente, el interesado sufrió los daños y secuelas de los que deja constancia en su escrito de reclamación: paraplejia T2 o síndrome medular espinal completo sensitivo motor, crónico y definitivo; disfunción vesico-ureteral; disfunción intestinal; disfunción sexual; disestesias en nivel metamérico T2; hemotórax bilateral resuelto; hemomediastino resuelto; fractura del esternón desplazada; fractura de escápula y clavícula izquierdas; fractura C6, apófisis espinosas cervicales T1, luxación completa T3 T4. El reclamante se encuentra actualmente ingresado en el Hospital Nacional de Parapléjicos de Toledo.

Según señala en su escrito, se halla actualmente limitado de forma absoluta y permanente para todo tipo de tareas, precisa ayuda de tercera persona para las actividades elementales y básicas de su vida diaria, precisa de vehículo y de domicilio adaptados; así como de rehabilitación y vigilancia médica especializada de manera continuada y de por vida, además de sufrir un daño moral y psíquico importantísimo por el que también necesita tratamiento. Por tales daños y perjuicios reclama la cantidad de 2 millones de euros.

Además de en su propio nombre y derecho, el interesado reclama en el de su compañera sentimental, V.V.G., la cual, según dice, *“ha visto considerablemente alterada su vida y la convivencia con el lesionado, debido a las constantes atenciones y cuidados que precisa, y a las limitaciones que padece”*. Por ella, pide una indemnización, en concepto de daño moral, de 180.000 euros.

El interesado reclama también en nombre y representación de su hijo menor, J.C.S., la cantidad de 100.000 euros, así como en el de sus hermanas, A.I.C.D. y M.C.D., solicitando la cantidad de 40.000 euros para cada una, con el argumento de que la vida de todos estos familiares también se ha visto alterada a raíz del accidente, *“habiendo sufrido directamente las consecuencias de sus lesiones y secuelas”*.

Adjunta a su reclamación el atestado instruido por la Guardia Civil del Subsector Madrid-Sur (folios 6 a 13), en que figuran los datos del accidente, debiendo destacarse que se hace constar en el apartado referente a las *“Características de la vía”*, la circunstancia siguiente: *“Configuración de la calzada: Curva peligrosa hacia la izquierda”* y *“Estado de conservación: bueno, con algo de arenilla a lo largo de la marca longitudinal continua separadora del carril y arcén derecho”*. En cuanto a la señalización, se refleja lo siguiente: *“Vertical: Señal de sucesión de curvas peligrosas siendo la primera a la derecha (P14a) junto con la señal de indicación S-7 de velocidad máxima aconsejada de 60 km./h, en el P.K 3,950 durante los 800 metros siguientes y señal de entrada prohibida a ciclos (R-114)”*. Respecto de las limitaciones de velocidad, se dice en el atestado lo que sigue: *“Genérica: 90 km/h; específica: para la vía 90 km/h, para el vehículo 90 km/h; para el conductor 90 km/h; velocidad aconsejable: 60 km/h”*. En el apartado *“Huellas y vestigios”*, se alude a la presencia de *“dos huellas de patinazo sobre la arenilla depositada a lo largo del arcén derecho, junto a la marca longitudinal continua*

*separadora del carril derecho, a una distancia de 15 metros anteriores a la posición final del vehículo”. Por último, y en lo que aquí interesa, en el apartado final del atestado, bajo la rúbrica “Diligencia de parecer e informe”, se consigna como causa principal o eficiente del accidente “sin la cual no se habría producido el accidente que nos ocupa”, “una velocidad inadecuada para el trazado de vía (curva peligrosa a la izquierda)”.*

Asimismo, se adjunta informe del Servicio de Rehabilitación y Traumatología del Hospital Universitario de La Paz, emitido el 6 de abril de 2009. En el apartado sobre el juicio diagnóstico se recogen las lesiones y secuelas que el reclamante menciona en su escrito.

**TERCERO.-** 1.- Presentada la reclamación antedicha, por la Secretaría General Técnica de la Consejería se incoa expediente de responsabilidad patrimonial el 30 de septiembre de 2009 (documento nº 2), requiriéndose al reclamante para que, al amparo del artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), aporte determinada documentación:

- Declaración suscrita por el interesado manifestando expresamente no haber sido indemnizado (ni pretender serlo en el futuro) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada, indicando, en su caso, las cantidades recibidas.
- Justificación de la representación con que se actúa, de acuerdo con el artículo 32.3 de la LRJAP-PAC.
- Indicación acerca de si por los mismos hechos se siguen otras actuaciones civiles, penales o administrativas.
- Fotocopia simple del permiso de conducir de quien pilotaba la motocicleta en el momento del accidente.

- Fotocopia simple de la póliza de seguro que amparaba la circulación del vehículo y fotocopia simple del recibo del pago de la prima de la anualidad correspondiente al momento del siniestro.
- Declaración de testigos de los hechos presenciales, si los hay.
- Cualquier otra documentación cuyo contenido guarde relación con el objeto de la reclamación.

Este requerimiento fue cumplimentado en debida forma por el interesado, mediante escrito de 19 de octubre de 2009. Con él aporta la documentación correspondiente y manifiesta haber recibido de su compañía aseguradora A la cantidad de 6500 euros, en concepto de seguro del conductor (por accidentes personales).

Asimismo, aporta la declaración de dos testigos presenciales del accidente, que acompañaron al lesionado hasta que llegó al lugar de los hechos la Guardia Civil: J.M.M. y D.N.E. Ambos coinciden en manifestar que en el lugar en que ocurrió el accidente había tierra y arena esparcida por el carril derecho de la carretera, debido a la incorporación en ese punto de un camino rural no asfaltado, adyacente al mismo lugar. Según manifiestan los dos testigos, ambos habían visto suciedad en otras ocasiones en ese mismo lugar.

2.- A petición del instructor del expediente, se incorpora informe fechado el 14 de octubre de 2009, emitido por la empresa B, empresa encargada de la conservación y gestión del servicio público de la carretera M-501 entre la M-40 y la M-522. El accidente tuvo lugar, según se señala, en el enlace de la carretera M-522 y M-501. En este informe, se afirma que *“el estado del tramo de la vía el día del accidente, era bueno y no presentaba deficiencias”*. Después de recoger los datos del atestado instruido por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, apunta el informe a que *“El servicio público de mantenimiento y conservación de la*

*carretera se había realizado de manera correcta de acuerdo a los protocolos establecidos para el mantenimiento de las instalaciones*”. Para acreditarlo, se aportan los partes de trabajo correspondientes al mes de agosto de 2008, en los que se reflejan las tareas realizadas, entre las que destacan el servicio de vigilancia de la carretera, la limpieza y reparación de cunetas separadas de la plataforma, la limpieza de drenaje, y la limpieza de calzada con barredora o ayuda a la vialidad.

3.- Concluida la instrucción del expediente, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, de conformidad con el artículo 84 de la LRJAP-PAC y el artículo 11 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP), se da trámite de audiencia al interesado el día 18 de agosto de 2010 (documento nº 5), sin que conste que haya formulado alegaciones.

**CUARTO.-** Por el Subdirector General de Régimen Jurídico se dicta propuesta de resolución de la reclamación indemnizatoria presentada el 18 de noviembre de 2010 (documento nº 6). En la propuesta se desestima la reclamación presentada, por considerar que no se ha acreditado en el expediente que los daños por los que se reclama tengan como causa eficiente, adecuada y próxima el actuar imputable a la Administración. Así, y resumidamente, se considera que ha sido la propia conducta del perjudicado la que ha propiciado el accidente, apoyándose en el atestado de la Guardia Civil, conforme al cual la causa principal de aquél fue *“una velocidad inadecuada para el trazado de la vía (curva peligrosa a la izquierda)”*. Entiende la propuesta de resolución, citando abundante jurisprudencia, que la conducta del perjudicado determina la ruptura del nexo causal entre los daños sufridos y la actuación administrativa.

A mayor abundamiento, se afirma en la propuesta de resolución que tampoco se ha acreditado que los daños se deban al funcionamiento del

servicio público de carreteras. En efecto, consta que la señalización de la carretera era la correcta y que la arenilla o grava se encontraba, no en la calzada, sino en la línea longitudinal separadora del carril por el que circulaba la motocicleta y el arcén derecho.

Pero es que, es más, aun cuando la arenilla se hubiera encontrado depositada en el medio de la calzada, se considera que ello no habría sido determinante “*per se*” de la responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo “*necesario que se acredite falta de diligencia en el ejercicio de sus funciones de mantenimiento, pues puede suceder que no haya habido tiempo material de retirarlos*”. En apoyo de esta afirmación, se cita la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 15 de mayo de 2002. En fin, se apunta también a la doctrina del Consejo de Estado (recogida, entre otros, en sus dictámenes 581/95, 2922/96, 4250/96 y 2149/97), según la cual “*el deber de vigilancia no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible y no es tal una vigilancia tan intensa que, sin mediar un lapso de tiempo no instantáneo o inmediato, cuide de que el tráfico en la calzada sea libre y expedito*”.

Por último, se viene a razonar que, aun cuando hubiera quedado demostrado que hubo un negligente funcionamiento del servicio público de mantenimiento de la carretera, la responsabilidad en ningún caso sería de la Administración, sino de la empresa concesionaria de este servicio, apoyándose en el artículo 97.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 26 de junio).

En suma, pues, por los motivos expuestos, se declina la responsabilidad patrimonial de la Administración, por considerar que no concurren los elementos necesarios.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto 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 (en lo sucesivo, LCC), según el cual: *“1. El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre: 1º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada”*.

En el caso que nos ocupa, el reclamante ha cifrado la cuantía de la indemnización en 2 millones de euros por sus daños personales, más 180.000 euros por los daños morales causados a su compañera sentimental, otros 100.000 euros por los daños sufridos por su hijo menor y, por añadidura, 40.000 euros para cada una de sus dos hermanas, por lo que resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del Consejero de Transportes e Infraestructuras, siendo órgano legitimado para ello en virtud del artículo 14.1 de la referida Ley 6/2007. Es esta Consejería la competente igualmente para resolver el procedimiento, de acuerdo con el artículo 55 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, el Decreto 7/2007, de 20 de junio, de la Presidencia de la Comunidad de Madrid, sobre número y denominación de las Consejerías, y el Decreto 116/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la

Consejería de Transportes e Infraestructuras, parcialmente modificado por el Decreto 40/2007, de 28 de junio.

**SEGUNDA.-** J.C.D. formula su pretensión indemnizatoria solicitando ser resarcido de los daños personales y materiales que se le irrogaron por el accidente sufrido en la vía pública de titularidad autonómica, daños que atribuye a una mala conservación de aquélla por parte de la Administración. Concorre en él la condición de interesado para interponer la reclamación, de conformidad con los artículos 31 y 139.1 de la LRJAP-PAC.

Sin embargo, el interesado no sólo formula la reclamación en su propio nombre y derecho, sino que dice obrar también en nombre y representación de su novia o compañera, en el de sus hermanas, y en el de su hijo menor. En cuanto a la reclamación interpuesta en nombre de su compañera sentimental y hermanas, cabe decir que, habiéndose requerido por la Administración al reclamante a fin de que aportase el medio fidedigno que acreditase la representación con que actuaba (al amparo del artículo 32.3 de la LRJAP-PAC), y no habiéndolo hecho así, lo correcto es desestimar por este solo motivo la reclamación interpuesta en nombre de aquéllas.

Respecto de la reclamación presentada en nombre de su hijo, el padre, sí es titular de la patria potestad, es el representante legal de sus hijos menores no emancipados (cfr. artículo 162 del Código Civil), presumiéndose que actúa con el consentimiento tácito del otro progenitor (cfr. artículo 156 del CC). En cuanto representante legal, el padre se encuentra autorizado para la interposición de reclamaciones en nombre de sus hijos menores. Sin embargo, no es menos cierto que el interesado debería haber acreditado la relación paterno-filial aportando a tal efecto el Libro de Familia. Al no haber procedido de este modo, debe entenderse que el interesado sólo obra en este expediente en su propio nombre y derecho y no en nombre de su hijo.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad Autónoma de Madrid, en cuanto que Administración titular de la vía pública donde tuvo lugar el accidente, y a quien compete su cuidado y mantenimiento.

En efecto, la cuestión del obstáculo en la vía pública (la presencia de gravilla), que se encuentra en el origen del presente expediente, entra de lleno dentro de las competencias de la Administración frente a la que se dirige la reclamación, en virtud de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, 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. Así lo reitera el artículo 47.2º del Reglamento de Carreteras (aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre), al atribuir a la Administración *“las operaciones de conservación y mantenimiento incluyen todas las actividades necesarias para preservar en el mejor estado posible el patrimonio viario. Las actuaciones de defensa de la carretera incluyen las necesarias para evitar actividades que perjudiquen a la carretera, a su función o a la de sus zonas de influencia. Las actuaciones encaminadas al mejor uso de la carretera incluyen las destinadas a facilitar su utilización en las mejores condiciones de seguridad, fluidez y comodidad posibles”*.

En cuanto al plazo para la interposición de la reclamación es de un año, contado desde que ocurrió el hecho o el acto que motiva la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJAP).

En el caso, el accidente tuvo lugar el 16 de agosto de 2008, y la interposición de la reclamación no se produjo hasta el 7 de agosto de 2009. En principio, estaría presentada la reclamación dentro de plazo. Pero es que, además, para conocer el momento a partir del cual comenzaría a correr el plazo de prescripción, en los supuestos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños físicos, que hayan originado secuelas

que se prolongan en el tiempo, debemos traer a colación la jurisprudencia recaída a propósito de los daños continuados. Así, se viene considerando que “*cuando se trata de una enfermedad crónica cuyas secuelas, aunque puedan establecerse como posibles, están indeterminadas en el caso concreto, desconociéndose la incidencia de la enfermedad en el futuro de la víctima, es claro que estamos ante un supuesto de daño continuado y por ello el plazo de prescripción queda abierto hasta que se concrete definitivamente el alcance de las secuelas*” (*vid.*, por todas, la STS de 22 de noviembre de 2001 [RJ 2001\5432] y las que cita).

En el caso sometido a dictamen, el interesado ha aportado junto con su escrito de reclamación inicial, informe de 6 de abril de 2009, del Servicio de Rehabilitación y Traumatología del Hospital de La Paz, en que se recogen las diferentes lesiones y secuelas que se le han producido a raíz del accidente. Se desconoce a partir de este informe si tales daños van a ser permanentes, o si, por el contrario, van a experimentar alguna evolución o mejoría, o un empeoramiento. En cualquier caso, el paciente continúa en tratamiento en el servicio de rehabilitación, fisioterapia y terapia ocupacional “*hasta nueva orden a nivel ambulatorio*”.

A falta de conocer si los daños son permanentes -lo que permitiría considerar que el *dies a quo* para el cómputo del plazo prescriptivo es el de la estabilización del alcance de las secuelas-, debemos considerar que aquéllos tienen la consideración de daños continuados, lo que permite afirmar que el plazo de prescripción permanece abierto, hasta conocer ese definitivo alcance, en aplicación de la teoría de la *actio nata* recogida en el artículo 1969 del CC.

Por otra parte, al haber transcurrido más de seis meses (cfr. artículo 13.2 del RPRP) desde el día en que se presenta la reclamación, ésta debe entenderse desestimada por silencio negativo, en aplicación del artículo 142.7 de la LRJAP-PAC, sin perjuicio de que subsiste la obligación de la

Administración de resolver *ex* artículo 42 de la misma Ley, así como de emitir dictamen para este Consejo Consultivo.

**TERCERA.-** En materia de tramitación del procedimiento, se han observado los trámites marcados en la LRJAP-PAC y en el RPRP. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar informe del servicio a cuyo funcionamiento que se atribuye la causación del daño, exigido por el artículo 10.1 de la norma reglamentaria, habiéndose en este caso emitido por la empresa contratista encargada del mantenimiento y conservación del tramo de carretera en que tuvo lugar el accidente, obrante como documento nº 4, con el resultado que recogíamos en los antecedentes de hecho.

Una vez llevada a cabo la instrucción, se ha dado trámite de audiencia al interesado, sin que el mismo haya hecho uso de su derecho a formular alegaciones.

Por último, desde el Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución (documento nº 5), tal y como preceptúa el artículo 12.1 en relación con el artículo 13.2 del mismo Reglamento, propuesta remitida, junto con el resto del expediente, al Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo dictamen.

**CUARTA.-** Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula el 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 LRJAP, exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, la concurrencia de los siguientes requisitos: 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, 12 de julio de 2005 y 31 de octubre de 2007, 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, 9 de mayo de 2005 y 16 de octubre de 2007, 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, 25 de enero de 2005 y 21 de mayo de 2007, 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.

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 5 de junio de 1998, se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, previniendo frente al riesgo de erigir, sobre el principio de responsabilidad objetiva, un sistema providencialista que llevaría a la Administración a responder de cualesquiera daños que se produjesen como consecuencia del funcionamiento de un servicio público o de la utilización por los ciudadanos de bienes de titularidad pública, sin exigir la presencia de ese nexo causal de todo punto imprescindible para la apreciación de dicha responsabilidad. El fundamento primero de dicha Sentencia se pronunciaba en los siguientes términos:

*“La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad*

*patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.*

**QUINTA.-** Como veíamos en el antecedente de hecho tercero, en el caso examinado, la Administración propone desestimar la reclamación patrimonial presentada, en primer término, por considerar que la misma conducta de la víctima habría determinado la ruptura del nexo causal entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento de los servicios públicos. Subsidiariamente, considera que, aun cuando no hubiese sido la conducta de la víctima la causa eficiente o determinante de la causación de los daños, al no haberse acreditado la inobservancia por la Administración de los estándares de seguridad y calidad exigibles en la prestación del servicio, tampoco habría responsabilidad.

El primer punto controvertido es, pues, el de la relación de causalidad, en el que debemos detenernos, en análisis conjunto con la antijuridicidad de los daños.

**SEXTA.-** El debate sobre la relación de causalidad queda centrado, en este caso, en la afirmada presencia de arena o gravilla en la calzada como factor causal del accidente, o si éste se debió a la conducta de la misma víctima, por un exceso de velocidad que propició el desgraciado accidente. Pero, aun en el primer supuesto, habría que determinar si era exigible a la Administración un grado de diligencia tal en el mantenimiento de la carretera, que generase responsabilidad administrativa por la presencia de gravilla o arena en la calzada.

Consta acreditado en el atestado levantado por la dotación de la Guardia Civil que se personó inmediatamente en el lugar del accidente y dispuso el traslado del accidentado en helicóptero del SUMMA hasta el Hospital Universitario de La Paz para ser atendido de urgencia, que en la superficie de la calzada se constató la presencia de gravilla en el carril por donde conducía su motocicleta el reclamante. En el atestado figuran, en lo que aquí interesa, los siguientes datos: *“Configuración de la calzada: Curva peligrosa hacia la izquierda”* y *“Estado de conservación: bueno, con algo de arenilla a lo largo de la marca longitudinal continua separadora del carril y arcén derecho”*. En cuanto a la señalización, se refleja que *“Vertical: Señal de sucesión de curvas peligrosas siendo la primera a la derecha (P14a) junto con la señal de indicación S-7 de velocidad máxima aconsejada de 60 km./h, en el P.K 3,950 durante los 800 metros siguientes y señal de entrada prohibida a ciclos (R-114)”*. Respecto de las limitaciones de velocidad, el atestado afirma: *“Genérica: 90 km/h; específica: para la vía 90 km/h, para el vehículo 90 km/h; para el conductor 90 km/h; velocidad aconsejable: 60 km/h”*. En el apartado *“Huellas y vestigios”*, se alude a la presencia de *“dos huellas de patinazo sobre la arenilla depositada a lo largo del arcén derecho, junto a la marca longitudinal continua separadora del carril derecho, a una distancia de 15 metros anteriores a la posición final del vehículo”*. Por último, en el apartado final del atestado, bajo la rúbrica *“Diligencia de parecer e informe”*, se consigna como causa principal o eficiente del accidente *“sin la cual no se habría producido el accidente que nos ocupa”, “Una velocidad inadecuada para el trazado de vía (curva peligrosa a la izquierda)”*.

Por otra parte, en el informe emitido por B, empresa encargada de la conservación y gestión del servicio público de la carretera M-501 entre la M-40 y la M-522, se afirma que *“el estado del tramo de la vía el día del accidente, era bueno y no presentaba deficiencias”*. También se apunta en el

informe a que *“el servicio público de mantenimiento y conservación de la carretera se había realizado de manera correcta de acuerdo a los protocolos establecidos para el mantenimiento de las instalaciones”*. Para acreditarlo, se acompañan los partes de trabajo correspondientes al mes de agosto de 2008, en los que se reflejan las tareas realizadas, entre las que destacan el servicio de vigilancia de la carretera, la limpieza y reparación de cunetas separadas de la plataforma, la limpieza de drenaje, y la limpieza de calzada con barredora o ayuda a la vialidad.

En la propuesta de resolución, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo y de doctrina del Consejo de Estado, se analiza, de un lado, la posible intervención del interesado en la causación del daño, y de otra, la conducta de la Administración y la posible intervención de un tercero en la producción de aquél.

En cuanto a la conducta del propio perjudicado, la propuesta de resolución, invoca el artículo 19, apartado 2, del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, conforme al cual *“Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse”*.

A partir de este precepto, concluye la propuesta que *“en este caso, la carretera era un tramo con el pavimento en buen estado, señalización que indicaba peligro y el percance tuvo lugar con luz de día, por lo que si se hubiera conducido a la velocidad y con la prudencia necesarias, se habría*

*podido evitar el accidente o, al menos, minimizar sus efectos. Por tanto, la conducta del accidentado incidió en la producción del resultado lesivo, que no puede trasladarse a la Administración”.*

Junto a la consideración de la conducta de la víctima como determinante de la producción de los daños, la propuesta de resolución se hace eco también de la jurisprudencia y de la doctrina del Consejo de Estado, que, en casos de derramamiento de sustancias deslizantes en la calzada, excluyen la responsabilidad de la Administración, por entender que la posible intervención de la conducta de un tercero, determina la ruptura del nexo causal. Así, por todas, cabe citar 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), dictada en relación con un supuesto de producción de accidente por vertido de una mancha de aceite en la carretera. Según dicha sentencia, “(...) 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, porque si bien es obligación de éste 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, no es menos cierto que la posibilidad de que la mancha de aceite se hubiera producido momentos antes del accidente, hace que por muy estricto concepto que se tenga de la función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el presente caso, un incumplimiento de aquella ni cumplimiento defectuoso de la misma por no eliminar perentoriamente y con toda urgencia una mancha de aceite que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable, y por tanto,

*falta el nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras y por ello debe desestimarse el presente recurso”.*

También es reiteradísima la doctrina del Consejo de Estado (en supuestos similares de vertidos realizados en las carreteras por agentes ajenos al funcionamiento de los servicios públicos, y siempre que se trate de un vertido meramente ocasional derramado por un vehículo que debió circular con anterioridad por el mismo lugar), según la cual el deber de vigilancia no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible entre lo que no se encuentra una vigilancia tan intensa que, sin mediar lapso de tiempo no instantáneo o inmediato, cuide de que el tráfico de la calzada sea libre y expedito.

**SÉPTIMA.-** Partiendo de lo expuesto, debemos considerar si se dan los elementos necesarios para imputar el daño causado al funcionamiento de los servicios públicos de conservación y mantenimiento de la carretera por falta de limpieza adecuada de la gravilla derramada, y que pudo tener, al parecer, su influjo causal en el acaecimiento del accidente.

El primero de los elementos a considerar es el nexo causal, entendido en el sentido indicado más arriba (como causa adecuada o eficiente), para lo cual hemos de valorar las circunstancias concurrentes en la conducción en el momento en que el accidente se produjo, así como el resto de información que nos proporciona el atestado de la Guardia Civil.

Parece incontestable -de hecho, no se cuestiona por la Administración en la propuesta de resolución- que había gravilla en la calzada, si bien, no en el centro de la misma, sino, como se refleja en el atestado levantado por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, *“a lo largo de la marca longitudinal continua separadora del carril y arcén derecho”*. También se afirma que se aprecian dos huellas de patinazos *“a lo largo del arcén*

*derecho*”. Ciertamente, los testigos presenciales del accidente, cuyas declaraciones son aportadas por el interesado en trámite de ampliación o mejora de su reclamación, afirman que la arenilla se encontraba esparcida en el carril derecho y en el arcén.

Para conocer la verdad de lo sucedido, puede arrojar luz el croquis que se acompaña al atestado, en que figura con claridad el modo y lugar en que se produjo el accidente. De la observación de dicho croquis se deduce que la motocicleta inició una curva hacia la izquierda tomándola desde el lado derecho de la vía, siendo entonces cuando perdió el control del vehículo. Se da la circunstancia, como ratifican los dos testigos, de que justo a la altura del lugar en que inició su trayectoria la motocicleta para tomar la curva, se encontraba un camino de tierra que daba acceso a fincas particulares, de donde provenía, sin lugar a dudas, la grava o arenilla presente en el arcén.

Todo lo anterior debe ponerse en conexión con la visibilidad reducida por la configuración de la vía -como expresamente se recoge en el atestado-, existiendo una señal vertical de curvas peligrosas, con velocidad reducida a 90 km/hora y velocidad aconsejada de 60 km/hora.

Las circunstancias concurrentes -estado de la vía con visibilidad limitada, señal de peligro y de limitación de velocidad- aconsejaban, pues, una conducción prudente atemperada a las condiciones de la vía y a la escasa visibilidad. Sin embargo, en el atestado se recoge textualmente que la causa principal o eficiente del accidente fue la velocidad inadecuada del conductor para el trazado de la vía (curva peligrosa a la izquierda). Esta afirmación, aunque no pueda descartarse su acierto, no es acompañada de razonamiento alguno, de modo que, por tratarse de la conclusión de unas deducciones presuntivas y no exponerse ni los hechos indiciarios ni las máximas de la experiencia o reglas de la sana crítica aplicadas a esos hechos, este Consejo no puede aceptar el sumarísimo dictamen de la

Guardia Civil. No tenemos como hecho cierto que el accidente fuese causado por culpa de la propia víctima.

En cuanto a la existencia de gravilla, es indudable su existencia y existe divergencia en cuanto a su localización. En efecto: para la Guardia Civil, la gravilla se encontraría en el borde del arcén, mientras que los testigos y el mismo reclamante afirman la existencia de gravilla también en parte de la calzada y en el lado de ella por el que circulaba el interesado. Es ésta una circunstancia fáctica decisiva en el caso, pues, de no existir gravilla en la calzada, sino sólo en el arcén y en la línea que lo separa de la calzada y, de ser la gravilla causa del accidente, habría concurrido una culpa de la víctima por conducción, si no temeraria, al menos desprovista del cuidado que las circunstancias exigían: no era en absoluto prudente efectuar la trazada de la curva situándose el reclamante con la motocicleta en el arcén o encima de la citada línea separadora.

No existen en el expediente elementos de juicio que permitan afirmar como hecho cierto la existencia de gravilla en la vía pública de modo que pueda ser considerada causa adecuada del accidente. La forzosa consideración de ese hecho como dudoso necesariamente ha de perjudicar al reclamante, que tenía la carga de probarlo, sin que nos hallemos en un caso en que corresponda a la Administración la carga de una contraprueba decisiva (o “*inversión de la carga de la prueba*”).

Sentado lo anterior, deviene poco relevante lo que, de ordinario, sí presenta suma importancia, a saber, la prueba, por la Administración, de la existencia de un plan de limpieza y cuidado de la vía y de la ejecución completa de tal plan. Es verdad que se han aportado y constan en el expediente documentos al respecto, pero no acaban de resultar enteramente convincentes del debido cuidado si se tiene en cuenta la indiscutida existencia de un camino de tierra para acceso a fincas particulares en el lugar del accidente, lo que, conforme a la experiencia general, es un hecho

que suele ser fuente de una indeseable presencia de elementos (tierra, pequeñas piedras, barro, etc.) que perturban la circulación en condiciones de razonable seguridad.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo es de la siguiente

## CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial debe ser desestimada por no haberse acreditado la existencia del nexo causal exigible.

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, 19 de enero de 2011