

Dictamen n<sup>o</sup>: **105/09**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **18.02.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 18 de febrero de 2009, a solicitud del Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.R.G., en solicitud de indemnización en cuantía de 31.545,94 euros por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente de motocicleta que sufrió en la carretera M-133 (de la M-131 a El Atazar), el día 23 de julio de 2006, y que atribuye a la presencia de gravilla en el asfalto.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 23 de enero de 2009 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 seis expedientes de responsabilidad patrimonial, entre los cuales se cuenta el que nos ocupa.

Admitida a trámite dicha solicitud, se le procedió a registrar de entrada con el número 35/09, iniciándose en tal fecha el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de conformidad con el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado

por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, venciendo dicho plazo el próximo 27 de febrero de 2009.

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I. Su Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, reunida en sesión ordinaria el 11 de febrero de 2009.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, se pueden extractar los hechos que a continuación se relacionan:

1.- 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 diciembre de 2007 (documento nº 1, folios 1-18). En ella narra los hechos por los cuales formula dicha reclamación. Según su versión, el día 23 de julio de 2006, cuando circulaba en su motocicleta modelo BMW por la carretera M-133 (de la M-131 a El Atazar), sufrió un accidente, cayendo de la misma, a consecuencia de la presencia de gravilla en el asfalto, y que considera se debe a la falta de cuidado de los responsables del mantenimiento de la carretera. Como consecuencia de dicho accidente, acudió al lugar del siniestro una dotación de la Guardia Civil, que levantó el correspondiente atestado (que acompaña junto con su escrito de reclamación). El lesionado hubo de ser evacuado en el helicóptero hasta el Hospital de La Paz, donde fue atendido en el Servicio de Traumatología. A raíz de dicho accidente, estuvo impedido para sus ocupaciones habituales del 23 de julio de 2006 hasta el 13 de marzo de 2007, quedándole como secuelas las siguientes: muñeca dolorosa, hombro doloroso, flexión palmar, flexión dorsal, y perjuicio estético ligero. Por estos daños, reclama indemnización en la cantidad de 31.545,94 euros.

Adjunta a su reclamación el atestado instruido por la Guardia Civil del Subsector Madrid-Norte (folios 6 y 7), en que figuran los datos del accidente, debiendo destacarse que se hace constar la circunstancia, respecto de la superficie de la vía, de presencia de gravilla, así como la existencia de señalización por peligro.

Igualmente acompaña el informe de alta del Servicio de Traumatología y Rehabilitación del Hospital Universitario La Paz (folio 10), en el que figura el diagnóstico de las lesiones sufridas: luxación perilunar de carpo izquierdo con lesión del mediano; fractura intraarticular del radio derecho; luxación acromio-clavicular grado III en hombro izquierdo; y erosiones y contusiones múltiples.

Adjunta también el informe emitido por Clínica de Traumatología, Cirugía Ortopédica y Medicina del Deporte de Gijón (folios 11 y 12), acreditativo de la intervención quirúrgica de que fue objeto el 30 de agosto de 2006 bajo anestesia general en el Hospital de Begoña, realizándole una reducción abierta con reconstrucción ligamentosa y estabilización mediante plastia de Leeds fijada con dos tornillos, precisando nueva intervención quirúrgica el 6 de septiembre de 2006, para la extracción de las agujas de Kirschner de su muñeca izquierda.

Según informe emitido por la misma Clínica el 19 de febrero de 2007, tras la última revisión practicada el 12 de febrero de ese año, *“el paciente presenta buena evolución generalizada, a excepción de la referencia de algias en su muñeca derecha, donde se constata una limitación funcional (40° de flexión palmar y 80° de flexión dorsal), que le impide coger pesos con seguridad y hacer prensa manual, por lo que, ante la persistencia clínica, se coloca una infiltración local a nivel de corredera del extensor y aductor corto, con buena respuesta inicial, aconsejando el mantenimiento de la pauta de fisioterapia en su ciudad de origen (Guadalajara)”*.

El último informe, emitido por la misma clínica el 16 de marzo de 2007 (folio 13), refiere que *“habiendo permanecido (el paciente) en tratamiento fisioterápico en su ciudad de origen (Guadalajara) y con controles médicos periódicos en esta consulta, el paciente evoluciona de forma satisfactoria, persistiendo un patrón de algias en su muñeca derecha, donde se constata una limitación funcional (40º de flexión palmar y 80º de flexión dorsal), así como unas algias en el hombro homolateral”*, si bien, al considerarse estabilizado el proceso, se procede a darle el alta.

Al folio 14, adjunta el parte de MUFACE (el reclamante es maestro de escuela) acreditativo de que éste estuvo de baja médica entre el 23 de julio de 2006 y el 16 de marzo de 2007, en que se procede a darle el alta por curación.

Por último, se une también a la reclamación la factura expedida por el taller A de Guadalajara (folios 15-18), por reparación de los daños materiales de su motocicleta, y que asciende a un total de 3.816,12 euros (IVA incluido).

2.- Presentada la reclamación antedicha, por la Secretaría General Técnica de la Consejería se incoa expediente de responsabilidad patrimonial el 3 de enero de 2008 (documento nº 2), recabándose del Área de Conservación de la Dirección General de Carreteras informe acerca de la titularidad de la carretera en que aconteció el accidente, estado del tramo de la vía el día en que el mismo tuvo lugar, así como el informe elaborado por la empresa a quien correspondía la ejecución de las obras, solicitándose igualmente informe acerca del extremo de si los daños por los que se reclama son consecuencia directa o no del estado de la vía el día en que sucedió el accidente.

3.- Por el Ingeniero Jefe del Área de Conservación se evacua el informe solicitado el 23 de enero de 2008 (documento nº 3), dando cuenta de que

la carretera en que tuvo lugar el accidente –la M-133, de la M-131 a El Atazar– pertenece a la Red de Carreteras de la Comunidad de Madrid, correspondiendo por tanto su conservación a la Dirección General de Carreteras de esta Comunidad. Señala, asimismo, que: *“Esta carretera se encontraba, en esa fecha, en buen estado de conservación, tanto del firme como de la señalización existente, que era la correcta, no existiendo ningún aviso sobre la existencia de gravilla suelta en la calzada”*.

4.- Concluida la instrucción del expediente, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, de conformidad con el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (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 8 de febrero de 2008 (documento nº 4), sin que conste que por el mismo se hayan formulado alegaciones.

**TERCERO.-** Por el Jefe de Servicio Adjunto de Recursos y Asuntos Contenciosos, con el visto bueno del Subdirector General de Régimen Jurídico, se dicta propuesta de resolución de la reclamación indemnizatoria presentada el 20 de noviembre de 2008 (documento nº 5). En la misma se desestima la reclamación presentada, en aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre la causalidad adecuada, que lleva a la conclusión, atendidas las circunstancias del presente caso, que ha intervenido un factor extraño interruptivo del nexo causal entre los daños sufridos por el interesado y el funcionamiento del servicio público, cual ha sido la conducta de un tercero que derramó la gravilla sobre la calzada pocos minutos antes de producirse el accidente, habiendo podido influir también la conducta de la propia víctima, la cual, de haber conducido de forma

prudente por las circunstancias de la calzada, no habría sufrido tales daños, o al menos, éstos habrían sido de menor envergadura. En suma, pues, se considera no acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las carreteras.

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 los daños en 31.545,94 euros, 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.

**SEGUNDA.-** D.R.G. 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, y que

atribuye a una mala conservación de aquélla por parte de la Administración. Concorre en él a todas luces la condición de interesado para interponer la reclamación, de conformidad con los artículos 31 y 139.1 de la LRJAP-PAC.

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, el obstáculo de la vía (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, encomendando 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. Cuestión ésta que se reitera en el artículo 47.2º del Reglamento de Carreteras (aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre), al decir que: *“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 examinado, el accidente tuvo lugar el 23 de julio de 2006, si bien la interposición de la reclamación no se produjo hasta el 7 de



diciembre de 2007, más de un año después del hecho causante. Ello nos lleva a plantearnos si la reclamación es extemporánea o no, cuestión ésta que ha sido abordada en otros dictámenes de este mismo Consejo Consultivo, para los supuestos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños físicos, que hayan originado secuelas, que se prolongan en el tiempo. Así, hemos afirmado que la jurisprudencia, en el caso de daños continuados, 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), si bien, también la STS de 11 de mayo de 2001 (RJ 2001\7418) rechazando explícitamente que pueda tenerse como *dies a quo* el del diagnóstico de la enfermedad, acoge la doctrina de la *actio nata*, considerando que sólo es posible el ejercicio de la reclamación a partir de la fecha en que el facultativo de la Seguridad Social informa sobre la causa de la enfermedad, pues es en ese momento cuando se conoce la ilegitimidad del daño.

En el caso sometido a dictamen, obra en el expediente el último informe, emitido por la clínica de Gijón donde estuvo acudiendo el paciente, el 16 de marzo de 2007 (folio 13), en donde se refiere que, a esa fecha, persiste un patrón de algias en su muñeca derecha, donde se constata una limitación funcional (40° de flexión palmar y 80° de flexión dorsal), así como unas algias en el hombro homolateral, si bien, al considerarse estabilizado el proceso, se procede a darle el alta. Es decir que, a partir de la fecha de ese informe se considera que, a pesar de la persistencia de las secuelas derivadas del accidente de tráfico, éstas se han estabilizado, considerándose, en aplicación de la citada teoría de la *actio nata* que recoge el artículo 1969



del Código Civil, que es a partir de ese momento cuando es posible el ejercicio de la acción de reclamación. Luego el plazo del año se contaría desde el 16 de marzo de 2007. Dado que la reclamación se interpone el 7 de diciembre de ese mismo año, el interesado estaría todavía en plazo para reclamar.

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 el Ingeniero Jefe de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid, obrante como documento nº 3, 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, la cual se ha remitido, 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 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 LRJAP, como bien se razona en la propuesta de resolución, 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. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo,

Sección 6<sup>a</sup>) de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169), se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, previniendo frente al riesgo de erigir dicho principio de responsabilidad objetiva en 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 aclaratorios 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, por considerar que la intervención de la conducta de un tercero, e incluso de la propia conducta de la víctima, habrían determinado la ruptura del nexo causal entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento de los servicios públicos. El punto controvertido es, pues, el de la relación de causalidad, siendo preciso que nos detengamos en él para analizar con detenimiento las posturas a favor y en contra.

Al respecto del nexo de causalidad, la jurisprudencia se viene decantando por una postura restrictiva, que aboga por considerar existente ese vínculo sólo en los casos en los que un determinado resultado sea imputable objetivamente o adecuado a la actuación llevada a cabo. A esta doctrina se le denomina teoría de la causalidad adecuada, elaborada en el ámbito del Derecho Penal, con arreglo a la cual sólo es causa la condición generalmente adecuada para producir el resultado, y la adecuación se afirma o se niega según sea previsible o imprevisible que tal factor pudiera originar el resultado.

Se puede citar, para ilustrar este comentario sobre la teoría de la causalidad adecuada, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>) de 28 de noviembre de 1998 (RJ 1998\9967), que realiza un riguroso análisis de esta doctrina en los siguientes términos: *“El concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal, reduciéndose el problema a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final y la doctrina administrativa tratando de definir que sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se*

*encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una «conditio sine qua non», esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento, o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios. Así lo hemos afirmado en nuestra reciente Sentencia de 28 octubre 1998”.*

De lo que se trata, pues, en este caso, es de determinar cuál ha sido la causa adecuada para la producción del resultado lesivo, entendiéndose aquélla como la verdaderamente relevante para la producción del evento dañoso, relevancia que ha de apreciarse en consideración a que éste fuera previsible en el curso normal de los acontecimientos, precisándose además, lo que la jurisprudencia llama “*verosimilitud del nexo*”, que supone que exista una adecuación objetiva entre el acto y el resultado dañoso producido.

**SEXTA.-** Trayendo la anterior doctrina al caso examinado, se impone considerar si se da esa pretendida relación causal entre los daños que se le produjeron al interesado y el funcionamiento de los servicios públicos. Entendida esta cuestión en el sentido apuntado de la causalidad adecuada, es decir, que el funcionamiento del servicio público de conservación y mantenimiento de carreteras, competencia de la Comunidad de Madrid, haya sido causa adecuada y eficiente de los daños causados al motorista.

Así planteada la cuestión, el debate queda centrado en si la presencia de gravilla en la calzada que, indiscutiblemente, tuvo su influjo causal en el acaecimiento del accidente, es o no imputable al funcionamiento de los servicios públicos.

En efecto, consta acreditado en el expediente –y no se discute por la Administración–, 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 SAMUR 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, figurando recogido literalmente que *“Circulando por el carril derecho de la M-133 destino El Atazar, km.1,200, en una curva a izquierda se encuentra con gravilla en dicho carril, perdiendo el control de la motocicleta. Conductor evacuado en helicóptero a La Paz”*. En el atestado, figuran, asimismo, otros datos de importancia para la emisión del dictamen: junto a la mención de la presencia de gravilla suelta en la superficie de la calzada, también se alude en el apartado referente a los factores atmosféricos, que hacía buen tiempo, así como que la visibilidad en el lugar del accidente estaba restringida por la *“configuración del terreno”*, añadiendo, en la siguiente casilla, que había señalización por peligro. Interesa igualmente destacar que en el impreso a rellenar por los funcionarios de la Guardia Civil hay un apartado que lleva por rúbrica la de *“Presuntas infracciones del conductor”*, y dentro de él, se recogen hasta 21 posibles infracciones; junto a la mención de *“Ninguna”*, figura, al final, la de *“Otra infracción”*, que viene a ser como una categoría residual o negativa, para encuadrar cualquier otra posible conducta del conductor del vehículo constitutiva de infracción, si bien no susceptible de incardinarse en ninguno de los comportamientos descritos en los apartados anteriores, figurando marcada dicha casilla y como responsable, el reclamante.

Por otra parte, en el informe del Ingeniero Jefe del Área de Conservación (documento nº 3), queda reflejado que *“Esta carretera (donde tuvo lugar el accidente) se encontraba, en esa fecha, en buen estado de conservación, tanto del firme como de la señalización existente, que era la correcta, no existiendo ningún aviso sobre la existencia de gravilla suelta en la calzada”*.

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 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 excluyen en casos semejantes al que nos ocupa de derramamiento de sustancias deslizantes en la calzada, la responsabilidad de la Administración, por entender que la intervención de la conducta de un tercero, determina la ruptura del nexo causal. Así, por todas, se puede 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.

Precisamente en aplicación de esta misma doctrina, la propuesta de resolución considera que, en este caso, no puede trasladarse a la Administración la responsabilidad por los daños sufridos por el reclamante, y debe decaer el deber de indemnizar, ya que la gravilla presente en el asfalto y que influyó causalmente en la producción del accidente, debió de derramarse, presumiblemente, por otro vehículo que debió pasar por ese mismo lugar momentos antes, sin que sea razonable exigir a la Administración un grado de diligencia tal en la conservación de las carreteras, que la lleve a mantener éstas en perfectas condiciones en todo momento, obligación que sería de cumplimiento imposible en la mayoría de los casos.

**SÉPTIMA.-** Aplicando la anterior doctrina al caso examinado, 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 el carril por donde circulaba la motocicleta, así como que dicha gravilla se encontraba en plena curva, y en una parte de la vía donde existía una señal triangular de peligro (por curva) y de limitación de velocidad a 40 km/hora. Todos estos datos aparecen reflejados en el atestado de la Guardia Civil, así como en el croquis del lugar del accidente.

Igualmente, el funcionario de la Guardia Civil que cumplimentó el formulario, hizo constar que en la conducción de la motocicleta el conductor había incurrido en otro tipo de infracción (“*otra infracción*”, se lee), así como que las condiciones meteorológicas en ese momento eran buenas, si bien la visibilidad –pese a suceder el accidente hacia las 14:30 horas de un 23 de julio– se encontraba restringida o limitada por la propia configuración del terreno, así como que había señalización por peligro avisando antes de la curva en cuestión.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que las circunstancias concurrentes –estado de la vía con visibilidad limitada, señal de peligro y de limitación de velocidad– aconsejaban una conducción prudente atemperada a las condiciones de la vía y a la escasa visibilidad. Sin embargo, en el atestado se recoge textualmente que el conductor es presunto responsable de una posible infracción automovilística, que apunta a que no ajustó la conducción de su motocicleta a las circunstancias mencionadas. Por otro lado, si hubiera ceñido su velocidad a la limitación de 40 km/hora, es harto improbable que hubiera invadido el carril

contrario y salido disparado de la motocicleta, como de hecho sucedió, pese a la presencia de gravilla en la calzada.

Es verdad que los Tribunales de Justicia, cuando la limpieza de la vía se refiere a gravilla, barro u otras sustancias deslizantes (distintas de las oleaginosas) existentes en la carretera, sí suelen configurar este supuesto como causa del daño, por entender que la sustancia deslizante no sólo no tiene su origen en el hecho de un tercero, conocido o desconocido, sino que deriva de elementos integrantes de la vía, o de circunstancias atmosféricas imprevisibles. Valgan como ejemplo de esta postura jurisprudencial la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 6ª) de 25 de febrero de 1995 (RJ 1995\2096), que reconoce como indemnización procedente a cargo de la Administración la derivada de daños surgidos por accidente mortal de circulación *“debido exclusivamente a la acumulación de gravilla en el centro de la calzada”* (fundamento jurídico 4º). También la STS de 25 de octubre de 1989 (RJ 1989\7243), sobre accidente debido a la gravilla que en una curva echaron los servicios del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, constituyendo un gran peligro, de forma que, según la prueba pericial practicada, *“el frenazo más ligero podía ocasionar el deslizamiento del vehículo”*. Se pronuncian también en sentido parecido las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Baleares (Sala 3ª) de 29 de septiembre de 1998 (RJCA 1998\3133), y de la Audiencia Provincial de Barcelona (sección 12ª) de 11 de enero de 1999 (AC 1999\143), sobre accidente de circulación acontecido debido al mal estado de la vía circulatoria por la presencia de fango en la calzada, que la hacía especialmente resbaladiza.

Sin embargo, no es menos cierto que la presencia de gravilla y su falta de limpieza no siempre son causa de imputación de la responsabilidad a la Administración, por falta de nexo causal. Ejemplo de ello, es la STS (Sala 3ª) de 2 de diciembre de 1996 (RJ 1996\8754), relativa al fallecimiento

de un conductor por exceso de velocidad y no por la existencia de gravilla en la calzada en el momento del accidente, o la Sentencia de la Audiencia Provincial de Vizcaya (Sección 4ª) de 9 de julio de 1998 (AC 1998\5959), en la que se declaró que la existencia de gravilla no constituye la causa del accidente, así como que no determina la negligencia de la Administración, señalándose como causa la invasión del carril contrario por una furgoneta. Se afirma en esta sentencia, que *“la posición de la gravilla carece de transcendencia en el hecho del accidente, ya que el mismo tiene su inicio en el centro del carril de circulación por el que transitaba el lesionado en su motocicleta, tal como refleja el croquis del atestado”*.

A la luz de todo lo expuesto, podemos concluir que, en el caso examinado, no resulta acreditado que la presencia de gravilla en el carril por donde iba circulando la víctima con su motocicleta se encontrara en el origen causal del accidente que ésta sufrió. Antes al contrario, sí ha resultado acreditado, del atestado incorporado al expediente, que las circunstancias meteorológicas en ese momento eran favorables, que había poca visibilidad a causa de la propia configuración del terreno, y que existía una señal vertical de peligro, avisando de la inmediatez de una curva, con la consiguiente limitación de velocidad a 40 km/hora; así como que la propia víctima debió incurrir en algún tipo de infracción automovilística, lo que propició, a juicio de los funcionarios firmantes del atestado, el acaecimiento del grave accidente que sufrió.

En fin, de todo lo cual, se desprende que al no darse el necesario nexo causal entre los daños y perjuicios por los que se reclama, y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, al no resultar imputables aquéllos al actuar negligente de la Administración en la limpieza de la carretera, debe decaer la responsabilidad patrimonial presentada.

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

## CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.R.G. contra la Comunidad de Madrid, en solicitud de indemnización en cuantía de 31.545,94 euros por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente de motocicleta que sufrió en la carretera M-133 (de la M-131 a El Atazar,) el día 23 de julio de 2006, y que atribuye a la presencia de gravilla en el asfalto, debe ser desestimada.

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 febrero 2008