

Dictamen n.º: **645/11**  
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **23.11.11**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 23 de noviembre de 2011, 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 F.C.S.M., por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de accidente de motocicleta sufrido en la carretera A-2 hacia M-408 sentido Parla-Madrid, y atribuidos a la presencia de arena y gravilla en la calzada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 20 de octubre de 2011 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 tres expedientes de responsabilidad patrimonial. Entre esos expedientes, se encuentra éste que ahora nos ocupa.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a registrar de entrada con el número 691/11, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone 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,

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad, en la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, celebrada el día 23 de noviembre de 2011.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa, del escrito presentado por F.C.S.M., registrado de entrada en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el día 12 de mayo de 2010 (folios 1 a 61 del expediente), en el que refiere los hechos que motivan su pretensión indemnizatoria, de los que son destacables los siguientes:

El reclamante señala que el 13 de mayo de 2009, hacia las 18:00 horas, cuando circulaba por la carretera A-42 con destino a la carretera M-408, sufrió un accidente con una motocicleta de su propiedad al derrapar de forma brusca e inesperada, a consecuencia del mal estado de la calzada en la que existía gran cantidad de arena y gravilla.

Refiere que tras el accidente fue evacuado al Hospital Infanta Cristina de Parla donde fue atendido de urgencias.

El reclamante señala que como consecuencia del accidente ha sufrido lesiones de consideración por las que permaneció de baja laboral desde el día 14 de mayo de 2009 hasta el día 29 de mayo de 2009.

En virtud de lo expuesto solicita una indemnización de 31.352,38 euros que desglosa en los siguientes conceptos:

- 10 días impeditivos..... 53,66euros/día.....536,60€
- 311 días no impeditivos..... 28,88euros/día.....8.981,68€

Subtotal días impeditivos y no impeditivos.....**9.518,28€**

Secuelas:

-Limitación de rotación interna de hombro.....2 puntos

-Limitación de rotación externa hombro.....3 puntos

-Limitación de la flexión anterior hombro.....3 puntos

-Limitación de la abducción hombro.....3 puntos

-Coxalgia postraumática inespecífica.....5 puntos

Subtotal secuelas funcionales: 16puntos.....1.015,13/punto

.....**16.242, 08 €**

-Perjuicio estético ligero..... 1punto/724,94€......724,94 €

-Factor de corrección secuelas según ingresos netos 2009/14,9%

.....2.528,08 €

- Factura médica abonada por L'Equite en mi nombre..... 288€

Se aporta factura médica como documento 7.

Subtotal secuelas.....**29.301,38€**

Daños materiales:

- Casco..... 215€

- Valor venal mejorado motocicleta .....1.836€

Subtotal daños materiales.....**2.051€**

Acompaña su reclamación del atestado instruido por la Guardia Civil Subsector de Madrid-Sur, en que figuran los datos del accidente, debiendo

destacarse que se hace constar la circunstancia, respecto a la superficie de la vía, de presencia de gravilla, así como que el accidente se produjo a plena luz del día, con buen tiempo y sin ninguna circunstancia que restrinja la visibilidad. Se recogen en el atestado las manifestaciones del conductor de la motocicleta relativas a que circulaba *“a una velocidad aproximada de 40 km/h de repente en la curva deslizó la rueda delantera como patinando sobre arena hasta colisionar contra un Volkswagen de color blanco”*.

Igualmente el reclamante adjunta a su reclamación distintos informes de asistencia médica, informe médico-pericial emitido a instancias de una compañía de seguros, e informe técnico pericial de la motocicleta.

**TERCERO-** 1.- Presentada la reclamación antedicha, por la Secretaría General Técnica de la Consejería se incoa expediente de responsabilidad patrimonial, requiriéndose al Área de Conservación de la Dirección General de Carreteras para que, al amparo del artículo 10.1 del Reglamento de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante RPRP), emita informe en relación con la reclamación.

2- El día 11 de julio de 2011 se remite escrito por el Área de Conservación de la Dirección General de Carreteras adjuntando informe de la empresa adjudicataria del Contrato de Conservación de Carreteras Zona Sur Comunidad de Madrid, en el que se señala en síntesis que la mencionada vía (M-408, de Parla a Pinto) está adscrita a la Zona Sur de Conservación de Carreteras de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid desde el P.K. 0+160 al P.K. 5+430, que en dicha fecha no se reclamó la intervención, ni por parte de la Guardia Civil, ni de ningún otro organismo, de su personal en ningún accidente sucedido en la

ubicación reseñada y que se dispone de un equipo de retén con atención las 24 h del día ante cualquier aviso de incidencias en las carreteras adscritas al Sector.

3.- De acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.1 RPRP, una vez instruido el procedimiento se procedió a dar trámite de audiencia y vista del expediente al reclamante, mediante escrito notificado el 24 de agosto de 2011. No consta en el expediente que por el reclamante se formularan alegaciones en cumplimiento del referido trámite.

**CUARTO.-** Concluida la instrucción del expediente, por el subdirector general de Régimen Jurídico se dicta propuesta de resolución de la reclamación indemnizatoria presentada el 30 de septiembre de 2011 (documento nº 5). 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.

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 31.352,38 euros por lo que resulta preceptivo el dictamen de este órgano 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.-** El reclamante 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante 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, 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”*.

El plazo para el ejercicio de la acción, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJAP-PAC).

El reclamante refiere haber sufrido el accidente el día 13 de mayo de 2009, por lo que habiéndose presentado el escrito de reclamación el 12 de mayo de 2010, debe reputarse la acción ejercitada en plazo, con independencia del momento de la curación o determinación del alcance definitivo de las secuelas.

**TERCERA.-** En el presente supuesto, se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJAP-PAC y en el RPRP. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar informe del servicio a cuyo funcionamiento 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 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, 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 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-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia: 1º) La efectiva realidad de un daño, evaluable económicamente e individualizado con respecto a una persona o grupo de personas que no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\6721], 12 de julio de 2005 [RJ 2005\5337] y 31 de octubre de 2007 [RJ 2007\7266], entre otras); 2º) Que entre el evento lesivo y el funcionamiento del servicio público medie una relación directa de causa a efecto, con exclusión de los supuestos en que el daño se haya producido por fuerza mayor (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\886], 9 de mayo de 2005 [RJ 2005\4902] y 16 de octubre de 2007 [RJ 2007\7620], entre otras); y 3º) Que la reclamación se formule en el plazo de un año desde que se produjo el evento lesivo o, en su caso, desde la curación o estabilización de las secuelas, si se trata de daños físicos o psíquicos (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de



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

Dichas notas han de completarse con la consideración de que la responsabilidad de la Administración es una responsabilidad objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. 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 los antecedentes de hecho de este dictamen, la Administración propone desestimar la reclamación patrimonial presentada, por inexistencia de 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.

Respecto de la relación de causalidad definida por la jurisprudencia, entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, RJ 7648, como *“una conexión causa efecto ya que la Administración –según hemos declarado entre otras, en nuestras Ss de 28 de febrero y 24 de marzo de 1998, 24 de septiembre de 2001, y de 13 de marzo y de 10 de junio de 2002–, sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputable a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”*, no cabe olvidar que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, recae en quien la reclama (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 –recurso 1267/1999–, 30 de septiembre de 2003 –recurso 732/1999– y 11 de noviembre de 2004 –recurso 4067/2000–, entre otras).

En el caso examinado, 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, 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–, por el atestado levantado por la dotación de la Guardia Civil, que se personó inmediatamente en el lugar del accidente, 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, asimismo, otros datos de importancia para la emisión del dictamen como que el accidente se produjo a plena luz del día, con buen tiempo y sin ninguna circunstancia que restrinja la visibilidad.

En la propuesta de resolución, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo y de doctrina de este Consejo Consultivo, 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, parece que el conductor implicado no conducía a la velocidad o con la atención necesaria para detener el vehículo ante la presencia de un obstáculo, en los términos exigidos por la jurisprudencia, una conducción atenta y adecuada a las condiciones de la vía habría permitido evitar la gravilla o, al menos minimizar sus efectos de forma que el conductor no perdiera el control del vehículo. De ello debe deducirse que la conducta del accidentado, no suficientemente atenta o a una velocidad excesiva para controlar el vehículo, dadas las circunstancias de la vía, pudo constituir una causa determinante en la producción de los daños, los cuales no pueden, por tanto, trasladarse a esta Administración”.*

En el presente supuesto no existen testigos presenciales del accidente, pues la Guardia Civil no fue testigo directo del suceso, limitándose a recoger en el atestado las manifestaciones del conductor del vehículo relativas a que circulaba a una velocidad de 40 km/h. En cuanto al valor de ese informe para acreditar la realidad de los hechos, podemos traer a colación la doctrina del Tribunal Supremo, recogida entre otras en la Sentencia de 20 de diciembre de 2002, cuando dispone que *“Ese es igualmente el sentido de la doctrina jurisprudencial de esta Sala, sin que pueda desvirtuarse el sentido de la misma a través de las dos Sentencias que se citan expresamente. Precisamente la de 21 de mayo de 1997 (RJ 1997, 4375) considera harto dudoso que quepa mantener la presunción de exactitud de las declaraciones de los agentes o funcionarios para contrarrestar la presunción de inocencia que se deriva del artículo 24 de la Constitución (RCL 1978, 2836), y la de 25 de febrero de 1998 (RJ 1998, 2124) —refiriéndose a la asimismo citada en el escrito de interposición de 5 de marzo de 1979— aclara que la presunción de*

*veracidad que ha de acompañar normalmente a las manifestaciones de los agentes de la autoridad cuando obran en el cometido específico que su función les otorga, ha de conectarse con la circunstancia de que esas manifestaciones respondan a una realidad fáctica apreciada por los mismos, como resultado de su propia y personal observación, no alcanzando a las deducciones, hipótesis o juicios de valor que puedan emitir dichos agentes o funcionarios, y menos todavía a sus opiniones o convicciones subjetivas”.*

Teniendo en cuenta lo que acabamos de señalar, unido a las circunstancias en que se produjo el accidente, de visibilidad sin restricciones, a plena luz del día y con buen tiempo permite concluir que una conducción atenta y adecuada a las condiciones de la vía habría permitido evitar la gravilla o, al menos minimizar sus efectos de forma que el conductor no perdiera el control del vehículo. De ello debe deducirse que la conducta del accidentado, no suficientemente atenta o a una velocidad excesiva para controlar el vehículo, dadas las circunstancias de la vía, pudo constituir una causa determinante en la producción de los daños, los cuales no pueden, por tanto, trasladarse a la Administración.

**SEXTA.-** Respecto a la existencia de gravilla en la calzada, lo que no resulta controvertido en el expediente, no se ha probado su origen ni el momento en que pudo producirse su vertido. Lo razonable es pensar que su origen radica en el derrame de otro vehículo que anteriormente circuló por la carretera y asimismo es presumible que se produjo momentos antes de circular el vehículo siniestrado, pues no cabe pasar por alto, como se indica en el informe técnico que obra en el expediente que los equipos de conservación no fueron avisados en ningún momento de incidente alguno en la fecha del accidente.

En este punto la propuesta de resolución con cita de la jurisprudencia y de la doctrina de este Consejo Consultivo señala que *“no consta en el expediente el origen de la gravilla en cuestión, siendo la causa más probable la participación de otro vehículo que la dejó caer o la perdió de su carga, lo que implicaría la intervención de un tercer agente, ajeno al funcionamiento del servicio público de carreteras. Dicha intervención produce el efecto de romper el nexo causal en virtud del cual pudiera pretenderse establecer la responsabilidad de esta Administración, ya que, en efecto, la responsabilidad por los daños producidos correspondería a quien depositó o dejó caer la gravilla en la calzada, no a la Administración a título de “culpa in vigilando”, por cuanto ni siquiera constaría, a mayor abundamiento, que hubiera transcurrido un prolongado lapso de tiempo entre la aparición de la gravilla y el accidente ocurrido”*.

Respecto a la intervención de un tercero con eficacia para producir la ruptura del nexo causal se ha pronunciado ampliamente la jurisprudencia, pudiendo citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 20 de marzo de 2007 (y las que cita del Tribunal Supremo), en la que se señala que *“(...) en aplicación de la sentencia del T.S. de fecha 11-2-87, que en un supuesto similar manifestó que los hechos acaecidos en las vías públicas de forma tan repentina como impensable por deberse a la acción inmediata de un tercero, rompen el nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras por muy estricto concepto que se tenga de esta función de vigilancia...”*. En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 10ª) de 12 de mayo de 2011 señala que: *“...este deber legal de mantenimiento de los viales en condiciones de seguridad, no puede suponer que, ante la acción imprevista de un tercero, como a falta de otras evidencias debe considerarse la aparición de una*

*mancha de aceite en la calzada, y en ausencia de aviso y de un tiempo mínimo razonable para que la Administración pueda reaccionar frente a la aparición de esa fuente de peligro, deba imputarse a aquélla, sin más, la responsabilidad patrimonial derivada del siniestro que se produzca en tales condiciones, siendo que, conforme a una reiterada jurisprudencia, no puede convertirse a los Ayuntamientos, y a las administraciones públicas en general, en aseguradores universales o en entidades providencialistas reparadoras de todos los daños que sufran los ciudadanos al utilizar las vías públicas..”.*

También resulta relevante la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 19 de mayo de 2011, en relación a un accidente ocurrido a consecuencia de una mancha de grava bituminosa en la calzada: *“El deber legal de mantenimiento de los viales en condiciones de seguridad, no puede suponer que, ante la acción imprevista de un tercero, como a falta de otras evidencias debe considerarse la aparición de una mancha de aceite en la calzada, y en ausencia de aviso y de un tiempo mínimo razonable para que la Administración pueda reaccionar frente a la aparición de esa fuente de peligro, deba imputarse a aquélla, sin más, la responsabilidad patrimonial derivada del siniestro, siendo que, conforme a una reiterada jurisprudencia, no puede convertirse a los Ayuntamientos y a las Administraciones Públicas en general, en aseguradores universales o en entidades providencialistas reparadoras de todos los daños que sufran los ciudadanos al utilizar las vías públicas.... No ha quedado acreditada la existencia de un defecto en el rendimiento exigible a un eficiente servicio de vigilancia sobre el funcionamiento de la vía pública, que obliga a concluir que, roto el nexo causal por la actuación de un tercero, ajeno al servicio público, no se encuentra causa de imputación a la Administración del a responsabilidad en el daño producido. Siguiendo doctrina del Tribunal Supremo, en los supuestos de*



*obstáculos peligrosos en la calzada, podemos estar en presencia de una intervención extraña a la Administración, pues en el caso de la existencia de tales elementos, que puede ser debida al paso de otros vehículos, de modo que sólo en el caso de que se acreditara que el servicio de limpieza y mantenimiento de carreteras o vías públicas no había funcionado adecuadamente, o un déficit en el mantenimiento del servicio de limpieza de la vía pública, podría dar lugar a declarar la responsabilidad de la Administración Pública, pues en otro caso, estaríamos en presencia de una actuación de tercero que rompería el nexo causal y que comportaría la exoneración de su responsabilidad”.*

También es reiteradísima la doctrina del Consejo de Estado 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. En este sentido el Dictamen 996/2008 señala que: *“Un análisis conjunto de las actuaciones obrantes en el expediente pone de manifiesto que no es dable, a juicio de este Consejo de Estado, apreciar la existencia del nexo de causalidad requerido para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Y ello por cuanto la causa del accidente fue la existencia de un neumático en la calzada de la carretera, existencia fortuita, que implica la posible intervención de un tercero ajeno al servicio público. Por lo demás, no es de apreciar culpa “in vigilando” de la empresa encargada de la conservación integral de la carretera y, en todo caso, no es razonable exigir 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. El deber de vigilancia no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, sin que comprenda, por tanto, el supuesto de*



*caída de objetos de vehículos, que ocasionen perjuicios a los vehículos que sigan en el tráfico normal de la carretera”.*

También en este sentido se ha manifestado este Consejo Consultivo, así por ejemplo en su Dictamen 292/08, de 22 de diciembre o en el más reciente 411/11, de 20 de julio, en el que se recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de marzo de 2011 (Recurso de Apelación 14/2011) que siguiendo doctrina del Tribunal Supremo, en los supuestos de obstáculos peligrosos en la calzada, tales como gravilla, arena o manchas de aceite, señala que *“podemos estar en presencia de una intervención extraña a la Administración, pues en el caso de la existencia de tales elementos, como manchas de aceite, que puede ser debida al paso de otros vehículos, de modo que solo en el caso de que se acreditara que el servicio de limpieza y mantenimiento de carreteras o vías públicas no había 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 su responsabilidad”.*

En el presente caso, la presencia de gravilla en el lugar del accidente debe considerarse un hecho aislado y reciente, pues de no ser así se habrían producidos otros percances en el mismo lugar, pues como señala el informe técnico que obra en el expediente no hubo comunicación alguna de la presencia de gravilla a los servicios de conservación de la carretera, ni antes ni después del accidente, constando igualmente acreditado que existe un servicio de veinticuatro horas para atender cualquier eventualidad.

Ante esta circunstancia, de acuerdo con la jurisprudencia y doctrina mencionada, cabe concluir que no es exigible una conservación ideal de las carreteras, perfecta e inmediata, para eliminar perentoriamente y con toda

urgencia, la presencia de gravilla en la calzada, que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable, y en consecuencia falta el nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración, que pudiera servir de base para que aquel pudiera estimarse consecuencia del obrar de ésta.

Por todo ello, al no apreciarse la existencia de un nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la producción del daño, procede desestimar la reclamación formulada.

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

### CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por F.C.S.M. contra la Comunidad de Madrid, en solicitud de indemnización por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de accidente de tráfico en la vía pública 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, 23 de noviembre de 2011