

Dictamen n^o: **210/14**
Consulta: **Consejero de Transportes, Infraestructuras y
Vivienda**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **21.05.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 21 de mayo de 2014, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.M.G.H., sobre responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del accidente de circulación sufrido con el vehículo de su propiedad por la carretera M-607 y que atribuye al mal estado de la misma.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito dirigido a la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, presentado en el Servicio de Correos el 13 de agosto de 2013, la interesada reclama responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente de tráfico ocurrido el día 20 de agosto de 2012, sobre las 18:10 horas, que atribuye a la existencia de una barrera de hormigón colocada a la altura del kilómetro 24,400 de la carretera M-607 (Madrid-Navacerrada).

Refiere la reclamante que el día del accidente, tras finalizar su jornada laboral en Alcalá de Henares a las 17:30 horas, se dirigió a Moralzarzal,

su lugar de residencia durante el verano, y cuando circulaba con el vehículo de su propiedad, un Hyundai Atos por la vía reseñada, sufrió un accidente *“por motivos desconocidos se salió de la calzada en una curva poco pronunciada e impactó frontalmente con la terminación de una barrera de hormigón que se encontraba a un lado de la carretera”* lo que le ocasionó diversos politraumatismos y la amputación traumática de la tibia derecha.

Considera que la barrera se encontraba colocada para proteger a los vehículos en caso de salirse de la calzada y evitar que impactaran con unas columnas de hormigón que sujetaban las columnas de un puente que se situaba a escasos metros y que de no haber existido la barrera de contención, el vehículo *“habría avanzado varios metros por el campo totalmente liso hasta detenerse”*. Fundamenta su reclamación en que la barrera *“estaba incorrectamente colocada porque acababa en ángulo recto contra el suelo, lo que suponía que el coche que viniese de frente necesariamente quedaría empotrado contra el bloque”*.

Solicita ser indemnizada por los daños personales y materiales con 286.095,98 euros, de acuerdo con la resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones por la que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultaran de aplicar durante 2012, el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. La citada cantidad incluye 10.000 euros y 686 euros para la adaptación de la vivienda y del vehículo, respectivamente, a las necesidades derivadas de su discapacidad.

Adjunta a su reclamación, entre otros documentos, fotos del lugar del accidente y de los momentos posteriores al rescate y desempotramiento, instrucciones de instalación de las terminaciones de barreras de hormigón, parte de baja médica, resolución de incapacidad permanente total,

informes médicos, informe de la Guardia Civil, documentación del vehículo y permiso de conducción de la reclamante.

Propone como medios de prueba, además de la documental aportada, la incorporación del atestado completo del Subsector de Tráfico Madrid Norte; la grabación completa del rescate por el 112 Emergencias de la Comunidad de Madrid; que se inste a la Dirección General de Carreteras para que presente toda la documentación relativa a la barrera de contención de hormigón contra la que se produjo el impacto, el Certificado de instalación y adecuación a la Normativa con la Declaración de conformidad del fabricante y el Certificado de Conformidad de la Dirección General de Carreteras; y, por último, se solicite al Instituto Nacional de la Seguridad Social la fecha de finalización de la Incapacidad Temporal, que terminó con la declaración de Incapacidad Permanente, ya que no posee el documento que acredite el fin de la primera.

SEGUNDO.- La documentación obrante en el expediente pone de manifiesto los siguientes hechos que resultan relevantes para la emisión del presente dictamen:

El día 20 de agosto de 2012, sobre las 18:10 horas la reclamante, de 40 años de edad, circulaba en el turismo Hyundai modelo Atos por la carretera M-607 (Madrid-Navacerrada), en el término municipal de Tres Cantos, cuando a la altura del punto kilométrico 24,400 de la carretera invadió un apartadero situado en el margen derecho de la calzada destinado a la parada de autobuses de línea.

A continuación, el citado vehículo se salió de la calzada por el margen derecho impactando con la rueda delantera derecha contra el bordillo de la acera situada en ese margen, el automóvil siguió su trayectoria y chocó frontalmente contra el vértice de un muro de cemento tipo “New Jersey”, situado en el margen derecho de la calzada, produciéndose el vuelco en campana, quedando invertido sobre su techo.

La conductora y única ocupante del automóvil, resultó herida grave y se produjeron daños de gran consideración en el vehículo y en la vía.

Según recoge el atestado de la Guardia Civil, la manifestación de un testigo, efectuada cuatro días después del accidente, informa que el día 20 de agosto de 2012, sobre las 18:00 horas, cuando circulaba por el carril derecho de la M-607 dirección Navacerrada, en su vehículo particular, al llegar a la altura del punto kilométrico 24 *“ve que un vehículo que circulaba dos o tres vehículos por delante de él, sale por los aires bruscamente, elevándose por su parte de atrás”*.

Tanto el testigo como otros conductores se detuvieron para auxiliar a la accidentada que fue atendida por dos miembros uniformados de Cruz Roja, fuera de servicio, rescatada por los bomberos y trasladada al Hospital Universitario La Paz, donde fue intervenida de urgencia procediéndose a la amputación a nivel del tercio distal de la tibia derecha y sutura de múltiples heridas. Con los diagnósticos de politraumatismo, amputación traumática de tibia derecha y fracturas de pelvis, costales, clavícula y apófisis transversas lumbares. Recibió el alta hospitalaria el 11 de octubre de 2012.

Tras la amputación del miembro inferior derecho precisó rehabilitación y una vez consolidado el muñón se prescribió una prótesis y reeducación de la marcha en fisioterapia. A fecha 9 de julio de 2013 realiza marcha independiente, sin bastón para trayectos cortos y con buen esquema de marcha.

Con fecha 18 de julio de 2013, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, reconoció a la reclamante una incapacidad permanente en grado total para la profesión habitual.

La inspección ocular realizada en el lugar de los hechos, por la Guardia Civil evidencia que el tramo de la calzada no presenta obstáculos ni pendiente, que el firme, de aglomerado asfáltico se encuentra en buen estado de conservación y rodadura, con buen aspecto, áridos bastantes angulosos y el ligante bituminoso conserva sus cualidades de cohesión y adhesividad. La superficie se encontraba seca y limpia, en óptimas condiciones para la circulación de vehículos.

La vía no presentaba obstáculos, con buena visibilidad, a plena luz del día, con factores atmosféricos favorables y sin posibilidad de merma de la capacidad visual de los conductores al no existir deslumbramiento. El límite de velocidad es de 100 Km./h.

Añade que en el margen derecho, en el sentido de la circulación existe un apartadero para parada de autobuses de línea, que en su inicio tiene un ensanchamiento de 3,10 metros, pasa a 6,20 metros en su punto más ancho y vuelve a medir 3,10 metros hasta el inicio del arcén. Hay una acera de 1,20 metros y en ella una marquesina que sirve de parada de autobuses de línea, finalizada la acera del apartadero, en sentido Navacerrada, comienza un muro de protección de hormigón, tipo “New Jersey”. En el margen izquierdo existe una bionda metálica de seguridad, con un terreno de arena que sirve de mediana con el de la calzada del otro sentido de la circulación.

Los instructores de la Guardia Civil se trasladan al Hospital Universitario La Paz donde la accidentada está ingresada, para tomarle declaración, manifestando que no recuerda nada de lo sucedido en el accidente, y que incluso no recuerda nada de lo sucedido durante el día del accidente.

Se considera como causa principal o eficiente del accidente una infracción del artículo 18.1 del vigente Reglamento General de Circulación: *“El conductor de un vehículo está obligado a mantener su*

propia libertad de movimientos, el campo necesario de visión y la atención permanente a la conducción, que garantice su propia seguridad, la del resto de los ocupantes del vehículo y la de los demás usuarios de la vía” por parte de la conductora del vehículo accidentado.

TERCERO.- Ante la reclamación se ha incoado el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Mediante escrito notificado el 26 de agosto de 2013 se requiere a la reclamante para que aporte copia de las diligencias o atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico, Policía Local u otra Fuerza Pública; declaración de los testigos presenciales de los hechos, si los hubiera y aportar cualquier otra documentación que obre en su poder y cuyo contenido guarde relación con el objeto de la presente reclamación. De no cumplir con lo solicitado, se tendrá por desistida la reclamación.

Cumple el requerimiento por escrito presentado en el Servicio de Correos el 9 de septiembre de 2013, adjunta copia del atestado de la Guardia Civil, del que se ha dejado constancia, en lo esencial, en el anterior antecedente de hecho.

Se ha recabado el informe del Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras, que con fecha 15 de enero de 2014 comunica que la carretera M-607, es titularidad de la Comunidad de Madrid, que el tramo de la vía el día del accidente se encontraba en buen estado de conservación y mantenimiento, no siendo imputables los daños del accidente a la situación de la carretera. Tanto la señalización horizontal como la vertical, se encontraba dispuesta de acuerdo a la normativa vigente.

Continúa el informe manifestando que el día del accidente una brigada del Servicio de Conservación se desplazó al lugar del accidente, de acuerdo al aviso realizado por la Guardia Civil, para realizar las labores de

asistencia al mismo, consistiendo en la limpieza y retirada de los restos del accidente, de cuyo parte de trabajo se aporta copia. También se adjunta el informe elaborado por la empresa responsable de las Obras de Conservación y Reparación Ordinaria de las Carreteras de la Comunidad de Madrid en la Zona Noroeste.

El informe elaborado por el jefe de Obra de la UTE A con fecha 16 de diciembre de 2013, indica que, de acuerdo con la experiencia en salidas de la vía como la del caso que nos ocupa, las causas principales son errores humanos o defectos mecánicos. *“Esto es, velocidad inadecuada al tipo y estado del vehículo, distracción, somnolencia, etc.”*. En cuanto al elemento de contención:

“(…) su función era mejorar la seguridad vial, tanto de los peatones que transitan desde la pasarela peatonal a la parada de autobuses, como a los vehículos ante los pilares de la estructura peatonal y del carril para bicicletas elevado. Este elemento, fundamental para la protección de los usuarios, se instaló con la construcción del Tercer Carril de la M-607, el año 2.002”.

Finaliza el informe concluyendo que dado *“que no hay nexo de causalidad entre el resultado y la acción u omisión de UTE A, no tenemos otra opción que la de rechazar la referida reclamación”*.

Con fecha 23 de enero de 2014 se requiere a la reclamante para evacuar el trámite de audiencia, dándole traslado del escrito del Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras y del informe de la empresa encargada de la conservación en la zona noroeste, UTE A.

El día 5 de febrero de 2014, la interesada presenta escrito de alegaciones a través del Servicio de Correos, en el que se ratifica en su reclamación e insiste en la mala colocación de la barrera.

El día 25 de marzo de 2014 se dicta por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada por la interesada por los daños y perjuicios ocasionados cuando circulaba en su vehículo matrícula aaa por la carretera M-607, por ausencia de nexo causal, necesario para que exista la responsabilidad patrimonial de la Administración.

CUARTO.- Por el consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, mediante escrito de 1 de abril de 2014, registrado de entrada el día 14 del mismo mes y que ha recibido el número de expediente 162/14, se formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo en su sesión de 21 de mayo de 2014.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de los relatados antecedentes de hecho cabe hacer las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) por ser la cuantía de la reclamación superior a quince mil euros, y se efectúa por el consejero de Transportes,

Infraestructuras y Vivienda, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

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

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de parte interesada, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, como hemos indicado anteriormente.

Por lo que se refiere a la legitimación activa, la reclamante está legitimada para formular la reclamación como conductora del vehículo que sufrió el accidente y los daños producidos consecuencia del mismo.

En cuanto a la legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, en tanto que titular de la carretera en la que se produjo el accidente.

Por lo que respecta al plazo para reclamar, el artículo 142.5 de la LRJ-PAC dispone que *“el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas”*.

Con independencia de cuándo se ha producido la estabilización de las secuelas, habiéndose producido el accidente el 20 de agosto de 2012, se encuentra en plazo la reclamación presentada el 13 de agosto de 2013.

TERCERA.- En materia de procedimiento se ha aportado por la reclamante la prueba que ha considerado pertinente; se ha recabado

informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del RPRP, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC, dándose traslado a la reclamante.

Ahora bien, en la reclamación la interesada solicita la práctica de una serie de pruebas que no se han practicado, ni tampoco se han denegado motivadamente, pues no hay pronunciamiento alguno al respecto por parte del instructor del procedimiento, ni en la propuesta de resolución.

Como recoge la STC 272/2006, de 25 de septiembre, el derecho a la prueba es un derecho fundamental de configuración legal que:

“(...) no comprende un hipotético derecho a llevar a cabo una actividad probatoria ilimitada que faculte para exigir cualesquiera pruebas que el interesado tenga a bien proponer, sino que atribuye solo el derecho a la recepción y práctica de las que sean pertinentes, entendida la pertinencia como la relación entre los hechos probados y el thema decidendi (SSTC 168/1991, de 19 de julio, F. 4; 233/1992, de 14 de diciembre, F. 2; 26/2000, de 31 de enero, F. 2; 96/2000, de 10 de abril, F. 2; 165/2001, de 16 de julio, F. 2; y 43/2003, de 3 de marzo, F. 2, por todas)”.

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

reproducido precepto resulta, interpretado *a sensu contrario*, que la discrecionalidad de la Administración en la determinación de las pruebas a practicar en cada caso tiene su límite infranqueable en que las que se rechacen no sean, de forma palmaria improcedentes o innecesarias.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa el instructor ha omitido pronunciarse sobre la práctica de la prueba propuesta, generando indefensión a la reclamante. Una de las pruebas solicitadas consiste en incorporar al procedimiento la documentación relativa a la barrera de contención de hormigón contra la que se produjo el impacto y el certificado de instalación y adecuación a la normativa, con la declaración de conformidad del fabricante y el certificado de conformidad de la Dirección General de Carreteras. Toda vez que en la propuesta de resolución se descarta la responsabilidad patrimonial de la Administración, por no haber quedado probada la mala colocación de la barrera de hormigón, atribuyendo todo el resultado dañoso a la conducta de la perjudicada, podría producirse la indefensión de la interesada, habida cuenta que la prueba propuesta va dirigida, precisamente, a probar que la barrera de contención no estaba correctamente instalada, pues según aduce aquélla, el extremo de la barrera debe abatirse hasta el suelo y no acabar en ángulo recto, por lo que de haber estado correctamente instalada se hubiera minimizado el daño sufrido.

Al no haberse en este caso pronunciado el instructor sobre las pruebas propuestas, debe retrotraerse el procedimiento para que aquél resuelva sobre las mismas, bien aceptando su práctica o bien rechazándolas de forma motivada, procediéndose a dar audiencia a los interesados y, en su caso, a formular una nueva propuesta de resolución, tras lo cual deberá solicitarse de nuevo dictamen a este Consejo Consultivo.

Este criterio en cuanto a la necesidad de dar respuesta motivada a la petición de prueba efectuada por los interesados en los procedimientos de

responsabilidad patrimonial ha sido recogido por este Consejo en los dictámenes 395/11, de 13 de julio, y 517/11, de 21 de septiembre, entre otros.

En consecuencia, habiéndose apreciado un defecto en la tramitación del procedimiento procede retrotraer el procedimiento, sin que haya lugar a pronunciarse sobre el fondo del asunto.

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo formula la siguiente



CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el presente procedimiento a los efectos de que por parte del instructor se resuelva sobre la práctica de las pruebas propuestas por la reclamante de conformidad con el artículo 9 del Reglamento que regula los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial.

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, 21 de mayo de 2014