

Dictamen n<sup>o</sup>: **449/13**  
Consulta: **Consejero de Transportes, Infraestructuras y  
Vivienda**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **09.10.13**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 9 de octubre de 2013, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por A.G.N. (en adelante “*el reclamante*”), sobre los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de un accidente sufrido en la carretera M-229, que atribuye al deficiente estado del firme.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El reclamante estuvo de baja por incapacidad temporal desde el 11 de febrero al 11 de abril de 2011.

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

Por otra parte, a raíz de la denuncia presentada por el reclamante el 4 de marzo de 2011, se abrieron diligencias penales que correspondieron al Juzgado de Instrucción número 2 de Arganda del Rey (diligencias previas procedimiento abreviado 197/2011), que dictó Auto de sobreseimiento provisional y archivo, el 16 de noviembre de 2012, notificado el 27 de diciembre.

**TERCERO.-** A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con fecha 19 de marzo de 2013, notificado el 21 de marzo se confirió trámite de audiencia al reclamante. En uso de dicho trámite, con fecha 10 de abril de 2013, presentó escrito de alegaciones en el que manifestaba que el informe emitido por la entidad encargada del mantenimiento no aclaraba los horarios y frecuencia con que se realizaban la limpieza o mantenimiento, ni tampoco se concretaba la hora de actuación que, según indicaban, realizaron después del accidente. Destacaba del informe técnico emitido, que en el mismo no se ponía en duda la existencia de gravilla y arena en la calzada y que, a pesar de la intervención de un agente externo a la Administración, ésta tenía obligación de mantener limpia y en condiciones de seguridad las vías públicas. Por último, manifestaba que la hipótesis argumentada por la Administración de que la existencia de

gravilla y arena se tuvo que producir poco tiempo antes de recibir la llamada de la Guardia Civil, no deja de ser una conjetura.

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

**CUARTO.-** El consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, mediante Orden de 3 de septiembre de 2013 que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 5 de septiembre siguiente, solicita la emisión del preceptivo dictamen, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 9 de octubre de 2013.

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

A la vista de estos antecedentes, formulamos las siguientes,

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) por ser de cuantía superior a 15.000 euros ( 61.714,46 euros) el importe de la reclamación, y se efectúa por el consejero de Sanidad, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

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

**SEGUNDA.-** Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesado, y su tramitación se encuentra regulada, en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el RPRP.

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

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid, que ejerce la competencia de conservación de las carreteras de las que es titular, conforme la Ley 3/91, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid.

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

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

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

Sin embargo debemos referirnos a una cuestión de procedimiento. Resulta esencial para la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración la acreditación de la existencia del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos por el reclamante.

Dicho requisito tiene una connotación, si cabe propia, en los supuestos, como el presente, en los que se trata del accidente de un vehículo que pierde el control a consecuencia de lo que parece ser la presencia de un obstáculo o defecto en la calzada.

En este sentido, hemos venido en considerar, junto con la jurisprudencia, que el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa no alcanza a imputarle cualquier daño o perjuicio que se produzca en el desempeño del servicio público, en este caso, la conservación de las carreteras.

Así, le es exigible a la Administración un estándar de actividad en sus labores de vigilancia y conservación de las vías públicas adecuado y proporcionado, de modo que, como decíamos en nuestro dictamen 411/11: “ (...) solo en el caso de que se acreditara que el servicio de limpieza y mantenimiento de carreteras o vías públicas no habría funcionado adecuadamente, o déficit en el mantenimiento del servicio de limpieza de la vía pública, podría dar lugar a declarar la responsabilidad de la Administración pública, pues en otro caso, estaríamos en presencia de una



*actuación de tercero que rompería el nexo causal y que comportaría la exoneración de responsabilidad.”*

En el mismo sentido, como señala la Sentencia nº 1912/2005 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Valladolid, de 13 de septiembre, *“el deber de vigilancia inherente al servicio de mantenimiento de carreteras, y en concreto con relación a las posibles omisiones por parte de los órganos encargados de la conservación de la vía y de la retirada de obstáculos existentes, no puede exceder de lo razonablemente exigible; y en el mismo sentido, tampoco ha de olvidarse que los usuarios de las vías tienen el deber jurídico de soportar los riesgos inherentes a la conducción de vehículos a motor. Así lo que ha de dilucidarse es si la producción del accidente está vinculada al riesgo inherente a la conducción, o si, por el contrario, cabe localizar un defectuoso funcionamiento del servicio de carreteras, lo que concretamente puede manifestarse en la defectuosa conservación y en la existencia de obstáculos (en el caso, un bache de grandes dimensiones), así como en la omisión de la debida señalización.”*

A este respecto, en el presente caso tanto en la propuesta de resolución como en las alegaciones de la empresa contratista del servicio de limpieza, se expresa que la zona se controla 24 horas para actuar en la correcta conservación, por lo que estiman que se cumplieron adecuadamente los estándares de actuación.

Sin embargo no se han aportado al expediente los partes de actuación que acrediten que efectivamente se realizaron dichos servicios, por lo que no puede tenerse por plenamente acreditado ese hecho. Tampoco se aporta, ni se deduce de la documentación, algún dato que demostrase que la empresa encargada ha cumplido correctamente con los trabajos de conservación a que venga obligado según el contrato.

Así, por otra parte, lo razona expresamente el interesado en sus alegaciones en trámite de audiencia, al poner de manifiesto que el informe de la empresa de mantenimiento no aclara los horarios y la frecuencia en que se realiza la limpieza, ni tampoco la hora de la última revisión en ese punto antes del accidente, ni siquiera la misma hora en que actuaron una vez avisados.

Por ello este Consejo considera adecuado retrotraer el procedimiento para que se aporte la documentación que pueda acreditar el cumplimiento de esos servicios y lograr así una decisión sobre el fondo de la reclamación con pleno conocimiento.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente



## CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento a fin de aportar al expediente los documentos que reflejen los trabajos de conservación de la empresa encargada de mantenimiento de la carretera el día del accidente.

A la vista 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, 9 de octubre de 2013