



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Pérez Solano, Consejero y Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de noviembre de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de octubre de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyy, en representación de Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de octubre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 907/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** Con fecha 12 de marzo de 2008, tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, una reclamación de responsabilidad patrimonial por importe de 702,38 euros, presentada por D. yyyyy, en representación de Dña. xxxxx, en estos términos:



“.- Que con fecha 25 de Agosto de 2007, en el kilómetro 0,200, de la carretera xxxx de xxxx1 a L.P. de xxxx2, -concretamente en el puente de la vía que linda con el casco urbano de xxxx1- el vehículo matrícula xxxx de mi propiedad y conducido por Don ccccc sufrió un impacto en el tubo de escape y bajos de mi vehículo, debido a la gran cantidad de agua acumulada en dicho puente por estar atascados los desagües y alcantarillas y estar inundada la vía tal y como se recoge en el atestado instruido por la Guardia Civil (...).

»Es responsable la Junta de Castilla y León en cuanto encargado de mantener en condiciones la vía y los elementos de la misma a fin de evitar siniestros como el que nos ocupa, ya que tampoco estaba señalizado el tramo conforme acreditamos con el escrito extendido por la Guardia Civil que dice textualmente ‘correspondiendo el mantenimiento de dicha vía a la Junta de Castilla y León’ (...)

»(...) como consecuencia del siniestro, el vehículo de la solicitante sufrió daños materiales consistentes en rotura del tubo de escape y catalizador que ascienden a la suma de 702,38 € (...).”.

Adjunta a la reclamación copias del informe estadístico Arena de la Dirección General de Tráfico; del oficio de la Guardia Civil por el que comunica que el mantenimiento de la vía corresponde a la Junta de Castilla y León; del permiso de circulación del vehículo; de la factura de reparación; del resguardo bancario de ingreso y del poder notarial acreditativo de la representación. Posteriormente, previo requerimiento de subsanación, el 10 de abril de 2008 se presenta por la parte interesada la copia autenticada de la documentación aportada.

**Segundo.-** Con fecha de 24 de abril de 2008, el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx acuerda admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y nombrar instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 11 de junio de 2007, el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de la Delegación Territorial emite informe sobre la reclamación formulada.



**Cuarto.-** Mediante escrito de 24 de junio de 2008 se concede trámite de audiencia a la parte interesada, a efectos de que formule alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos; sin que conste que aquélla, en el plazo concedido al efecto, haya presentado alegaciones.

**Quinto.-** Posteriormente, sin que conste la fecha, el instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de planteada.

**Sexto.-** El día 10 de septiembre de 2008 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente la propuesta de resolución.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto en el artículo



4.12 del Decreto 93/1998, de 14 de mayo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La reclamación se ha formulado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.



c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causales que implican la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyyyy, en representación de Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos como consecuencia de un accidente por el mal estado de la calzada.

La acción administrativa sobre las vías de transporte terrestre se encuentra expresamente regulada en nuestro ordenamiento. Conforme a la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, éstas son vías de dominio y uso público, construidas, fundamentalmente, para la circulación de automóviles (artículo 2.1). La explotación de las carreteras comprende operaciones de conservación y mantenimiento encaminadas al mantenimiento de la vía y su mejor uso, incluso las referentes a la señalización (artículo 15).

Por su parte, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, atribuye en su artículo 57.1, al titular de la vía, la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. La expresión "mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación" constituye un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido habrá que concretar teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso; y el término "posibles" conduce



necesariamente a la fijación de los niveles exigibles de eficiencia para la disminución de riesgos, en la gestión del servicio público de carreteras: La fijación de ese “estándar” está en función del desarrollo de la Administración Pública y de la sociedad donde se centra su actividad al servicio objetivo de los intereses generales.

Asimismo, la citada Ley sobre Tráfico y el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, imponen a los conductores de vehículos -usuarios del servicio público- unos deberes, tales como conducir con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio y ajeno (artículo 9.2 de la Ley); estar en todo momento en condiciones de controlar los vehículos (artículo 11.1), respetar los límites de velocidad establecidos y tener en cuenta, además, las características y el estado de la vía, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad del vehículo a las mismas (artículo 19.1).

Especificados los deberes de diligencia de los conductores y el grado de exigibilidad del funcionamiento del servicio público de carreteras, se puede concluir que la concurrencia de ambos deberes supone, en este concreto servicio público, que la responsabilidad patrimonial de la Administración respecto a eventos dañosos para los conductores, sólo podría nacer de un funcionamiento “anormal” del servicio, dado que en los supuestos de funcionamiento “normal” los daños para los conductores derivarían, ineludiblemente, de su culpa exclusiva, rompiéndose así el nexo causal.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 21 de abril de 1998, afirma que, para que exista responsabilidad en estos casos, basta con la existencia de factores sin cuya concurrencia no se hubiera producido el resultado, “no siendo admisibles, en consecuencia, restricciones derivadas de otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que válidas como son en otros terrenos irían en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (Sentencias de 5 de junio y 16 de diciembre de 1997). La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquellos que comportan fuerza mayor, única circunstancia admitida por la Ley con efecto excluyente, a los



cuales importa añadir el comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte (Sentencias de 27 de abril de 1996 y 7 de octubre de 1997)".

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado (Dictamen 3.225/2002, de 9 de enero de 2003, entre otros), "la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifique quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar".

Asimismo, la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal -y también jurisprudencialmente- como una responsabilidad de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo, "de otro modo se produciría un sacrificio individual a favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad".

No obstante, también ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. Así, la Sentencia de 5 de junio de 1998, entre otras, señala que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, de manera que 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 objetiva de la Administración Pública 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Pues bien, el interesado manifiesta que “sufrió un impacto en el tubo de escape y bajos (...), debido a la gran cantidad de agua acumulada (...) por estar atascados los desagües y alcantarillas y estar inundada la vía (...)”. Por su parte, el informe estadístico Arena indica que “en el lugar reseñado hay un badén, el cual se encontraba inundado por las fuertes lluvias, este lugar se encontraba señalizado y el vehículo reseñado ha hecho aguaplaning (sic) y ha perdido el tubo de escape”; sin embargo, también se hace constar en el punto 112: “presuntas infracciones de velocidad: se ignora”.

No obstante, el informe del Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de la Delegación Territorial, de 11 de junio de 2007 señala que “no existe en los archivos de esta Sección ningún parte de trabajo de incidencia del día señalado que permita verificar que se produjo una ‘inundación’ en el lugar de los hechos debido a un ‘atasco’ o mal funcionamiento de los sistemas de drenaje.

»Debido a lo anterior, es probable y concordante con lo expuesto en los comentarios del informe de la Guardia Civil, que lo que se produjera fuese una momentánea acumulación de agua en el punto bajo del paso inferior debido al fuerte aguacero, similar al que puede producirse en cualquier punto bajo de cualquier vía o calle con la velocidad limitada a 50 km/h, al igual que en el punto donde se produjo el accidente, lo cual no consta en el informe de la Guardia Civil que se presenta con la reclamación”.

Señala además que “La norma 3.1-IC Trazado, de la Instrucción de Carreteras que regula la construcción y diseño de las carreteras en España, establece en su apartado 3.2.1 la definición de distancia de parada como la distancia total recorrida por un vehículo obligado a detenerse tan rápidamente como le sea posible, medida desde su situación en el momento de aparecer el objeto que motiva la detención. Comprende la distancia recorrida durante los tiempos de percepción, reacción y frenado.

»Aplicando las ecuaciones establecidas en la citada norma a la situación del lugar donde se produjo el accidente; una vía convencional con una





velocidad limitada en el tramo a 50 km/h y una pendiente desfavorable del 5%, pavimento bituminoso mojado, obtenemos una distancia de parada necesaria de 60 metros.

»La distancia mínima de visibilidad de parada, medida sobre el terreno en el punto más bajo del paso inferior, por el vigilante de explotación de Carreteras de la Zona 1 a, proporciona una distancia de visibilidad de ciento veintiún (121) metros, más del doble de la mínima necesaria para la detención del vehículo”.

Concluye el citado informe señalando que “en cualquier caso parece evidente de que si las circunstancias de la vía hubiesen sido la causa determinante de la pérdida del control del vehículo del reclamante, se hubieran producido más accidentes ese mismo día, de lo que no se tiene constancia en este Servicio, pese a que la frecuencia de paso es de 1663 veh/diarios según los datos del mapa Oficial de Tráfico de 2006”.

A mayor abundamiento, hemos de recordar que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los aforismos citados en la propuesta de resolución *-onus probandi incumbit actori-* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. No habiéndose acreditado, pues, suficientemente el hecho causante del daño ni las circunstancias en que se produjo, procede desestimar la reclamación al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

No cabe considerar que exista responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración, por el hecho de que ésta ejerza competencias en la ordenación de un determinado sector, porque, de lo contrario, como pretende la representación procesal del recurrente, el instituto de la responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo 1998).

En consecuencia entiende este Consejo que, no estando debidamente constatada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por el reclamante, debe desestimarse la reclamación planteada.



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyy, en representación de Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.