



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de julio de 2012, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx*, 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 19 de junio de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de junio de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 405/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 4 de noviembre de 2010 D. xxxx, representado por D. yyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Junta de Castilla y León, debido a los daños materiales sufridos en el vehículo motocicleta propiedad del reclamante, matrícula vvvv, y en la vestimenta del



conductor, en un accidente ocurrido el 21 de abril de 2010, a causa del deficiente estado de conservación de la carretera autonómica por la que circulaba, la xx, de xxxx1 (L.P. xxxx2) a xxxx3 por xxxx4 y xxxx5, en la rotonda situada a la altura del punto kilométrico 123,9 de dicha vía, donde derrapó por la existencia de una mancha de talco que ocupaba la calzada y que impedía la adherencia de los vehículos a la vía.

Considera que existe responsabilidad de la Administración Autonómica como titular de la vía en la que se produjo el accidente.

Acompaña a su escrito copias de la documentación acreditativa de la representación, del informe estadístico Arena elaborado por la Guardia Civil, del informe de valoración de daños -que los cifra en 648,14 euros- y de la factura, sin número, de chaqueta y pantalón por importe de 759 euros. De la suma de ambos conceptos resulta la cantidad total a la que asciende la reclamación, 1.407,14 euros.

A requerimiento de la Administración, aporta copias del permiso de circulación y de la tarjeta de inspección técnica del vehículo, de la póliza del seguro y declaración del interesado de no haber percibido indemnización ni ejercitado acciones de reclamación por los daños sufridos en este accidente.

Segundo.- El 30 de diciembre de 2010 el Delegado Territorial nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la parte reclamante.

Tercero.- El 8 de agosto de 2011 la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento emite informe en el que indica:

“1º.- Que la carretera xx de Límite de CCAA de xxxx2 a xxxx3 es de titularidad de la Junta de Castilla y León.

»2º.- Que las sustancias que puedan encontrarse sobre el pavimento y perjudiquen la circulación de los vehículos u otros desperfectos que aparecen en esa carretera son reparados por el personal de carreteras en cuanto se detectan y se recibe aviso de su existencia. No obstante, como no se dispone de un servicio de vigilancia de carreteras continuo y permanente, en el lapso de tiempo entre el aviso de la existencia del desperfecto y el traslado del equipo para su reparación pueden ocurrir accidentes.



»3º.- Que consultados los partes de trabajo del equipo de conservación, el día 21 de abril de 2010 no se recibió aviso alguno de la existencia de una zona manchada en dicha carretera.

»4º.- La velocidad máxima autorizada en el punto donde ocurrió el accidente es de 40 km/h, por tratarse de una glorieta (...).

Cuarto.- El 22 de septiembre de 2011 el encargado del parque de maquinaria del Servicio Territorial de Fomento emite también informe, en el que señala que "A la vista del informe de valoración de daños de ssss, con relación a la reparación de la motocicleta, y la factura de qqqq, en relación a la equipación del motorista, se comprueba que los precios contemplados se pueden corresponden con los precios normales del mercado.

»En cuanto a los daños producidos en el mismo sí se pueden corresponder con la forma de producirse el accidente, a tenor de lo manifestado en el atestado de la Guardia Civil de xxxx6".

Quinto.- Mediante escrito de 6 de febrero de 2012 se concede trámite de audiencia al reclamante, sin que conste la presentación de alegaciones o de documentación.

Sexto.- El 8 de mayo se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación presentada, limitada a la indemnización de los daños causados al vehículo (648,14 euros).

Séptimo.- El 16 de mayo la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial emite informe sobre la propuesta de resolución, en los siguientes términos:

"Siendo en los expedientes de responsabilidad patrimonial un elemento fundamental la prueba, consideramos que en el presente supuesto no se ha justificado suficientemente la cantidad reclamada.

»En cuanto a los daños en la motocicleta, no consta factura de reparación. Sí que se ha aportado un peritaje y una serie de fotografías que, además de ser muy posteriores al accidente, no son suficientes para poder reclamar la cantidad de 648,14 euros.



»En cuanto a los daños en la equipación del motorista no hay prueba alguna de que éstos se hayan producido excepto la propia declaración del interesado dado que ni siquiera consta en el atestado ni hay fotografías de los desperfectos.

»En consecuencia, entendemos que procede retrotraer el expediente a la fase de prueba y solicitar la acreditación de las circunstancias arriba reseñadas para que pueda estimarse el recurso.

»Y en el caso hipotético de que finalmente se estimara, se podría repetir la cantidad contra la empresa de talco responsable de la mancha”.

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 apartado tercero, 1.f), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (4 de noviembre de 2010) hasta que se



formula la propuesta de resolución (8 de mayo de 2012). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992 y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. 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. Esta norma resulta aplicable de acuerdo con el apartado 1 de la disposición transitoria del Decreto 12/2012, de 29 de marzo, por el que se desconcentran competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992.

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, 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, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, 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, nexo causal que implica 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.- En cuanto al fondo del asunto, este Consejo Consultivo discrepa del criterio recogido en la propuesta de resolución y considera que no existe responsabilidad de la Administración.

Conviene precisar que el reclamante no ha probado la realidad del daño alegado en la chaqueta y pantalón del conductor, por lo que procede analizar únicamente la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños acreditados en el vehículo.

Como ya afirmó el Tribunal Supremo en Sentencias de 8 de octubre de 1986 y 11 de febrero de 1987, no queda excluido que se establezca la imputación de la responsabilidad a la Administración en los supuestos de daños producidos con ocasión de accidentes de tráfico, en los que la situación de



peligro inminente en la circulación se origina a causa de la acción directa de terceros sobre la calzada y, en concreto, en los supuestos de que dicho peligro se produce por la presencia de obstáculos en la calzada. El presupuesto necesario en estos casos es que el funcionamiento del servicio público opere, de forma mediata, como un nexo causal eficiente.

Por tanto, el nexo causal ha de establecerse en estos supuestos con relación:

a) A una situación de inactividad, por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio, en el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico.

b) O bien, a una situación de ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro que prescribe el artículo 57 de 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, en relación con el artículo 149.5 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, y la Instrucción 8.1-IC, sobre señalización vertical de carreteras.

De forma que, para la apreciación de la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de un tercero y la inactividad de la Administración, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial señalado en Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 1993 (en el mismo sentido, Sentencias del mismo Tribunal de 27 de noviembre de 1993 y 31 de enero de 1996), según la cual "(...) ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado (...)".

A este efecto, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de la Administración en la prevención de situaciones de riesgo ha de



dirigirse a dilucidar, como se señala en Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997, "(...) si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo". En la propia Sentencia se aporta el siguiente criterio metodológico: "(...) para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa".

Respecto a la carga de la prueba, en estos casos el Tribunal Supremo (Sentencia de 3 de diciembre de 2002) ha declarado que "(...) es claro que corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, y salvo en el supuesto de hecho notorio le corresponde también a la Administración acreditar aquellas circunstancias de hecho que definen el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañinos producidos por los mismos, (...) prueba cuya carga no puede trasladarse al recurrente, siendo así que en el presente caso ha de aplicarse el principio de facilidad probatoria y, en definitiva, a la Administración le correspondía acreditar que, con los medios que disponía resultaba imposible evitar hechos como el producido y, en definitiva, proceder a la limpieza de la vía pública o a la colocación de señales que indicarán la peligrosidad del pavimento".

En consecuencia, en los supuestos de daños causados a los usuarios del servicio de carreteras por la presencia en la calzada de obstáculos con anterioridad al siniestro, es a la parte reclamante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia de la lesión, de su antijuridicidad, de su alcance y de su valoración económica, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración.

Por el contrario, corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, salvo en el supuesto de hecho notorio; en el caso de ser controvertido, también le corresponde a la Administración la acreditación de las circunstancias de hecho



que definan el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos, en el caso de que se actúen tales situaciones de riesgo.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del conductor del vehículo accidentado se adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas; y si la Administración, por su parte, cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía, le resultan exigibles, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y los daños producidos.

De acuerdo con el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los Agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa".

En el caso examinado, el daño se produjo como consecuencia de la utilización de un servicio público, pues fue presuntamente ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio de carreteras. En el informe del accidente realizado por la Guardia Civil se hace constar la existencia de una zona manchada en el lugar del accidente de una sustancia blanca, procedente de la fábrica de talco próxima al lugar, determinante de la baja adherencia de cualquier tipo de material con el asfalto, lo que causó el desequilibrio del motorista y posterior caída.

En este supuesto no consta que haya concurrido negligencia o conducta culposa del conductor, ni hecho generador del daño que pudiera calificarse de fuerza mayor.

Sin embargo, es necesario analizar si se produjo o no un funcionamiento normal o anormal de la Administración que incidiera en la producción del daño; esto es, si la Administración ha acreditado que, pese a la existencia de talco en



la vía, se había hecho lo preciso para evitar accidentes mediante la puesta en funcionamiento de un servicio adecuado a las exigencias sociales y que, a pesar de ello, persistía el obstáculo, porque efectivamente no es exigible una prevención y eliminación instantánea.

La Guardia Civil estima probado que en el hecho causante del accidente concurrió la intervención de un tercero, que consciente o inadvertidamente originó la situación de peligro generadora del daño. El informe jurídico también hace referencia a la responsabilidad de aquél.

Procede, por tanto, examinar, como posible vía de responsabilidad de la Administración, si se ha producido una omisión de la vigilancia debida en la calzada.

Debe recordarse que es obligación del organismo correspondiente la vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos o sustancias de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad. A pesar de esto, la naturaleza indicada del factor causante del accidente (la intervención de un tercero) y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquél, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el presente caso incumplimiento o cumplimiento defectuoso de dicha función, por no retirar perentoriamente de la calzada el material que en un momento determinado puede ser arrojado en la calzada de forma tan repentina como impensable, a riesgo, en otro caso, de convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que se puedan manifestar durante el funcionamiento normal del servicio público viario.

Además, no consta en el expediente que con anterioridad al accidente se hubiera recibido aviso alguno de la existencia de la zona manchada en la calzada o que éste se hubiera detectado por los servicios administrativos, tal como resulta del informe de la Sección de Conservación y Explotación, que pone de relieve que las sustancias que puedan encontrarse sobre el pavimento y perjudiquen la circulación de los vehículos u otros desperfectos que aparecen en esa carretera son reparados por el personal de carreteras en cuanto se detectan y se recibe aviso de su existencia. De esta forma, no cabe apreciar responsabilidad de la Administración al no ser exigible una prevención y eliminación instantánea de cualquier deficiencia existente en la vía.



En virtud de lo expuesto, debe desestimarse la reclamación.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.