



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en xxxx1 el día 26 de julio de 2012, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxx y ssss*, 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 28 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 por Dña. xxxx y ssss, representados por Dña. 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 28 de junio de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 419/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 6 de julio de 2011 tiene entrada en el registro general de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx y ssss, representados por Dña. yyyy, debido al accidente sufrido el día 17 de julio de 2010, al



colisionar su vehículo (matrícula vvvv) con unas piedras situadas en la calzada cuando circulaba por la carretera xx, punto kilométrico 3,700.

Adjunta a su escrito poder general para pleitos, permiso de circulación del vehículo, informe estadístico Arena, factura de reparación, informe-valoración del vehículo siniestrado, copia de la póliza del seguro y declaración de la interesada en la que manifiesta que su compañía aseguradora ha abonado 2.285,76 euros correspondientes al importe de reparación y que la reclamante ha abonado el importe de la franquicia del seguro (200 euros).

Solicita una indemnización de 2.485,76 euros.

Segundo.- Admitida a trámite la reclamación y previo nombramiento de instructor debidamente notificado a la parte reclamante, el 7 de noviembre la Guardia Civil presenta, a solicitud del instructor, reportaje fotográfico del lugar y de los daños.

Tercero.- El 16 de noviembre el ingeniero técnico de Obras Públicas del Servicio Territorial de Fomento emite informe en los siguientes términos:

“1.- En el P.K. donde se produjo la supuesta colisión, la carretera está en terraplén, siendo imposible que las piedras procedieran de arrastres de las márgenes de la carretera. Por lo tanto las piedras las habría colocado algún desaprensivo o las perdió algún camión y según el art. 5.1 del Real Decreto (1)428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, para la ampliación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad `Quienes hubieran creado sobre la vía algún obstáculo o peligro deberán hacerlo desaparecer lo antes posible, adoptando entre tanto las medidas necesarias para que pueda ser advertido por los demás usuarios y para que no se dificulte la circulación´; y el art. 5.3 `Para advertir la presencia en la vía de cualquier obstáculo o peligro creado, el causante del mismo deberá señalarlo de forma eficaz, tanto de día como de noche, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 130.3, 140 y 173´”.

»2.- No existen partes de vigilancia ni de trabajo del día del siniestro.

»3.- El estado de conservación de la vía es bueno.



»Conclusiones:

»Por lo anteriormente descrito este Servicio Territorial de Fomento considera que el causante del obstáculo en la vía, es el responsable y debería haberlo retirado y señalizado en el momento”.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que se hayan presentado alegaciones.

Quinto.- El 27 de diciembre de 2011 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al quedar acreditados los hechos de los cuales se pudiera deducir aquella y al considerar probada la relación de causalidad existente entre el accidente y el funcionamiento de los servicios públicos.

Sexto.- El 8 de marzo de 2012 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente la indicada 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 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.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La legitimación de la compañía aseguradora se desprende de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del contrato de seguro, según el cual "El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondan al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización".

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 (vigente en el momento de iniciarse el procedimiento). Esta norma resulta aplicable de acuerdo con lo establecido en el párrafo primero 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 reclamación se ha formulado 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 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, 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 la 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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada a instancia de Dña. xxxx y de ssss, representados por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos por un accidente por mal estado de la calzada.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan 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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

La Jurisprudencia establece (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1998, y de 16 de enero de 1996, entre otras) que “la prueba de las obligaciones incumbe a quien reclama su cumplimiento, en consecuencia es a la recurrente a quien correspondía probar la existencia del nexo causal indispensable para que surja la obligación de indemnizar, y al no hacerlo así es claro que la sentencia recurrida no comete la infracción que se le imputa, criterio éste sostenido reiteradamente por la Jurisprudencia de este Tribunal, por todas sentencia de 10 de febrero de 1996”; y que, “la existencia de un daño, o lesión patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada constituye el núcleo esencial de tal responsabilidad patrimonial; daño que ha de ser real y efectivo no traducible en meras especulaciones o simples expectativas y pesando sobre el interesado la carga de la prueba del mismo, sin que en el caso aquí enjuiciado haya existido probanza efectiva y concreta sobre la realidad material del daño sino una simple alegación de su existencia”.

Por lo tanto, uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa e inmediata, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), de una lesión que sea “consecuencia de” los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del



criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

Así pues, la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

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 de las vías públicas, así como 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.

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, dispone que "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".

La doctrina administrativa, al tratar de definir la relación causal a los efectos de apreciar la existencia o no de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada, que



consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso, si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar.

En el caso examinado, la parte reclamante imputa el daño al defectuoso funcionamiento de un servicio público, concretamente el servicio de carreteras. Una valoración conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente, especialmente del informe emitido por la Guardia Civil con ocasión del accidente, permite apreciar que el evento dañoso fue debido a la existencia de unas piedras en la vía por la que circulaba el vehículo.

Es necesario entrar a analizar si se trata o no de funcionamiento normal o anormal de la Administración que haya incidido en la producción del daño; esto es, si la Administración ha acreditado que, pese a la existencia de un obstáculo en la calzada, se había hecho lo preciso para evitar accidentes mediante la puesta en funcionamiento de un servicio adecuado a las exigencias sociales y que, pese a ello, persistía el obstáculo, porque efectivamente no es exigible una prevención y eliminación instantánea.

No se ha podido acreditar el origen de las piedras (probablemente de un camión), sin que exista tampoco el menor antecedente acerca del momento en que tuvo lugar y, por consiguiente, si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente objeto de reclamación.

Al respecto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de octubre de 2004 señala: “Desde el punto de vista de los requisitos integrantes de la responsabilidad patrimonial, han quedado probados la realidad del evento dañoso, la existencia de los daños y que éstos se produjeron por la existencia de un charco de agua proveniente de las lluvias caídas. Sin embargo, no sucede lo mismo con el nexo causal. En efecto, tal como de modo reiterado viene sosteniendo esta Sala en casos idénticos y similares, no basta la existencia de un charco de agua, mancha de aceite o árbol caído en la calzada para de modo inevitable engendrar una responsabilidad patrimonial, se hace preciso, además, probar que esos obstáculos persisten en el tiempo, son habituales, y no obstante ello, la Administración no despliega actividad alguna para remediarlos. Y en este caso, de lo actuado sólo se puede apreciar la



existencia de ese charco, pero no los demás elementos ya referidos, motivos por los cuales procede la desestimación del presente recurso en el sentido de que aún no existiendo prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, no se dan los requisitos de la misma”.

En términos similares se pronuncia el mismo Tribunal en Sentencia de 31 de diciembre de 2003: “En el presente caso, resulta acreditada la realidad de la mancha de aceite en la vía, situada en un tramo curvo de aquella, pero, sin embargo, no se ha podido acreditar el origen de la misma, que presumible y fundadamente se atribuye al derrame o pérdida de un vehículo, sin que exista el menor antecedente acerca del momento en que tuvo lugar y por consiguiente, si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente del recurrente; de ello, se deduce la intervención de un tercero en el hecho causante del accidente, persona desconocida o ajena a la Administración, que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño, con lo que se rompe el preciso carácter directo entre el actuar de la Administración y el perjuicio causado (STS 11.2.1987 y STSJ Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 14.9.1989), concluyendo, que aunque se tenga un estricto concepto de la función de vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con la debida garantía de seguridad, no cabe imputar a la Administración, en el presente caso el incumplimiento de las antedichas funciones de vigilancia, o en su caso, un cumplimiento defectuoso de la misma, por no eliminar perentoriamente y con toda urgencia una mancha de aceite, que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable, faltando, por ello, el nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras, que habría de servir de base para que aquel pudiera estimarse consecuencia del obrar de esta, procediendo por todo ello la desestimación del presente recurso”.

En relación con el supuesto sometido a dictamen, en el informe del Servicio Territorial de Fomento se indica que en el punto kilométrico donde se produjo la supuesta colisión la carretera está en terraplén, por lo que sería imposible que las piedras procedieran de arrastres de las márgenes de la calzada; y se llega a la conclusión de que las piedras las habría colocado algún desaprensivo o las perdió algún camión. Así pues, en el hecho causante del accidente queda acreditada la intervención de un tercero, desconocido, que



ocasionó -consciente o inadvertidamente- la situación de peligro generadora del daño.

Sin embargo, procede analizar, como posible vía de responsabilidad de la Administración, la omisión de la vigilancia debida en la carretera, causa en la que el interesado apoya su reclamación.

Es cometido del organismo correspondiente la vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos 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 en el presente caso, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración incumplimiento o cumplimiento defectuoso de dicha función, por no eliminar unas piedras de la calzada cuyo origen presencial es desconocido y no puede asociarse a la estructura de la vía; a riesgo, en otro caso, de convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que puedan manifestarse durante el funcionamiento normal del servicio público viario.

Hay que resaltar, sin embargo, que en los expedientes de esta naturaleza sería conveniente incluir algún informe que aclarara -lo que en ningún momento se hace constar en el presente caso- si en los días previos u horas inmediatamente anteriores al accidente se hubiera denunciado por algún usuario la existencia de las piedras. A la vista del referido informe del ingeniero técnico de obras públicas, en el que se señala que no existe parte alguno de trabajo, parece deducirse la inexistencia de tal denuncia. No obstante, tampoco consta que la actora haya presentado o solicitado la práctica de prueba alguna en tal sentido.

Por tanto, no resulta acreditado el nexo causal entre el servicio público de conservación y mantenimiento de las carreteras y el daño sufrido, pues la competencia o función de conservación y mantenimiento de las carreteras no incluye la eventualidad de los obstáculos repentinos debido a la negligencia o dolo de terceros.



En consecuencia, en el supuesto objeto de dictamen no cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público de carreteras, requisito imprescindible para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración. Por ello la reclamación debe desestimarse.

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 por Dña. xxxx y ssss, representados por Dña. yyyy, 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.