



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de junio de 2018, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de qqqq, S.L., representada por D. yyy1*, 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 31 de mayo de 2018 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 D. yyy1, en nombre y representación de qqqq, S.L., debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 241/2018, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 3 de octubre de 2016 D. yyy1, en nombre y representación de qqqq, S.L., formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a

la Junta de Castilla y León, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

En su escrito expone que "El día 10 de diciembre de 2015, sobre las 8 horas y 40 minutos, D. yyy2 circulaba por la carretera cc602 (xxxx1-xxxx2) sentido descendente conduciendo el tracto camión matrícula vvv1 que arrastraba el semirremolque vvv2 cuando a la altura del kilómetro 13,700 y debido a la existencia de restos de gasóleo sobre la calzada que la hacía superdeslizante, se salió, en un primer momento de la vía por el margen derecho, incorporándose de nuevo a la calzada resultando su posición final en tijera invadiendo ambos carriles, originándose daños materiales en la cabeza tractora y en el semirremolque".

Solicita una indemnización de 18.534,00 euros por los daños materiales sufridos.

Adjunta a su reclamación copias del atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico de xxxx3 e informe pericial de valoración del daño.

Segundo.- El 23 de marzo de 2017 se requiere al interesado para que subsane los defectos de su solicitud, lo que efectúa con fecha 6 de abril.

Tercero.- Por Resolución de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 16 de mayo se admite a trámite la reclamación de responsabilidad presentada y se nombra instructora del procedimiento, lo que se notifica al interesado.

Cuarto.- Mediante acuerdo de la instructora de 1 de junio se decreta la apertura del período probatorio y se requiere al interesado que aporte diversa documentación en original o copia compulsada lo que realiza con fecha 20 de junio.

Quinto.- El 13 de junio tiene entrada en el registro único de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente el original del informe estadístico levantado en el momento del accidente y el reportaje fotográfico en el que se describe el accidente de la siguiente forma: "El tracto camión matrícula (...), el cual arrastra semi-remolque matrícula (...), circula por la carretera cc602, sentido descendente, al llegar a la altura del kilómetro

13,700, curvas señalizadas y con señal vertical, (aconsejable circular a 70km/h), debido a una velocidad inadecuada (según tacógrafo), y restos de gasóleo en la calzada, se sale de la vía en un primer momento por el margen derecho, incorporándose nuevamente a la calzada siendo su posición final en tijera invadiendo ambos carriles.

»Daños materiales en el tracto-camión y semi-remolque e ileso su conductor.

»Se confecciona boletín de denuncia por velocidad inadecuada retirándole el disco tacógrafo”.

Sexto.- El 4 de julio el Jefe de Negociado de la Sección de Conservación y Explotación emite informe en el que, tras señalar que la vía donde ocurrió el siniestro es de titularidad de la Junta de Castilla y León, señala que “La limitación máxima de velocidad de 90Km/h que rige en el tramo objeto de estudio es la genérica correspondiente a esta tipología de carretera, si bien dado que existe una zona de curvas en pendiente descendente, existe en el punto kilométrico 14,100, en su margen izquierda (visible en sentido descendente), señal tipo P-14 b (sucesión de curvas peligrosas) complementada con cajetín tipo S-810 (1 km) y en el punto kilométrico 14,000 en la margen izquierda (visible en sentido descendente) señal tipo S-7 (velocidad máxima aconsejada 70 km/h) complementada con cajetín S-860 con la inscripción ‘curvas peligrosas’. Tanto la señalización de advertencia de peligro como de indicaciones generales se encontraban instaladas el día de los hechos.

»Respecto a las condiciones meteorológicas, tanto el informe estadístico de la Guardia Civil como el informe del grupo de vigilancia indican que la calzada se encontraba mojada.

»En cuanto al estado de conservación correspondiente al tramo afectado, se informa que es bueno, considerándose desde el punto de vista técnico, correcto y no relevante en lo que respecta a la causalidad del acto objeto del presente informe. Ese día o en fechas previas no se realizaron actuaciones de obra en la calzada.

»El día 10 de diciembre de 2015 el grupo de vigilancia de carreteras de esa zona de xxxx4 tuvo constancia del mismo, encontrándose

mientras realizaba la ruta y alertando la información de carreteras a las 9:32 a.m. (...).La empresa de conservación indirecta recibió llamada de la Guardia Civil de Tráfico para actuar mediante señalización y limpieza de la calzada.

»Revisados los archivos no se tiene conocimiento de que ese día o anteriores se hubieran producido avisos por accidente en ese punto y/o por la misma causa”.

Se adjunta reportaje fotográfico e informe de la empresa de conservación que actuó en las labores de limpieza y señalización en el que se indica que “Por la situación de la zona de calzada manchada con gasóleo, del estado dañado en que se encontraba el depósito de combustible del propio camión siniestrado, que se ve en las fotos adjuntas, así como de la situación final en la que quedó el camión parado tras la salida de la vía se puede presuponer que el gasóleo en la calzada procedía del depósito del propio camión siniestrado”. Se señala que no existe constancia de incidencias o siniestros en la zona en esas fechas.

Séptimo.- El 8 de septiembre la compañía aseguradora de la Administración emite informe en el que concluye que no hay relación de causalidad entre los daños producidos y el funcionamiento del servicio público ya que éstos se han debido a un exceso de velocidad, dada la tipología de la vía, y ser los restos de gasóleo, como señala el informe del vigilante de explotación, del camión siniestrado.

Octavo.- Concedido trámite de audiencia al interesado, éste no ha formulado alegaciones.

Noveno.- El 21 de diciembre de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público.

Décimo.- El 17 de mayo de 2018 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente informa dicha propuesta favorablemente.

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.i),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.g) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, 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 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y Título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común" de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (3 de octubre de 2016) hasta que se formula la propuesta de resolución (21 de diciembre de 2017). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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 la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Dirección General de Carretas e Infraestructuras de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 92 de la Ley 39/2015,

de 1 de octubre, 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y 15 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, en el Decreto 2/2015 de 7 de julio del Presidente de la Junta de Castilla y León de reestructuración de Consejerías y en el Decreto 43/2015 de 23 de julio por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y al artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación formulada por D. yyy1, en nombre y representación de qqqq, S.L., debido a los daños sufridos en un accidente provocado por la existencia de una mancha de gasóleo en la calzada.

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 en la calzada de obstáculos. 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 refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre.

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 mantenido en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993 (en igual 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 la 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". Asimismo, se aporta en la propia Sentencia 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 dañosos 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 indicaran 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 antijuridicidad, del alcance y de la valoración económica de la lesión, 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.

6ª.- Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en establecer 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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, ya citada.

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.

En concreto, el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, 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".

En el caso examinado el daño se produjo como consecuencia de la utilización de un servicio público por el conductor del camión, pues fue presuntamente ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio viario.

Procede analizar si en el evento dañoso pudo influir la existencia de una mancha de gasóleo en la vía por la que circulaba el conductor del vehículo.

De los informes y fotografías obrantes en el expediente se pone de manifiesto que el gasóleo existente en la calzada muy probablemente procedía del camión siniestrado pues presentaba el depósito de combustible roto. No hay, pues, constancia de que se hubiera derramado dicha sustancia con anterioridad al accidente. En el informe de la empresa de conservación, que acude inmediatamente a limpiar la calzada tras el siniestro, se indica que no se ha tenido conocimiento de incidencias o siniestros en la zona en esas fechas y que una vez retirado el camión de la calzada se procedió a limpiar la vía con material jabonoso para eliminar el gasóleo.

A mayor abundamiento hay que señalar que el estado de conservación de la calzada era bueno y su señalización adecuada. Tal y como se recoge en el informe de la Sección de Conservación y Explotación de 4 de julio de 2017 - reproducido en el antecedente de hecho sexto del presente dictamen- el tramo donde ocurrió el siniestro es una zona de curvas en el que la velocidad máxima aconsejada es de 70 km/h. Tanto la limitación de velocidad, como la advertencia de curvas peligrosas están debidamente señalizadas. Asimismo se indica que la carretera estaba mojada debido a circunstancias climatológicas, circunstancias que, unidas a las características del vehículo, obligaban al conductor a extremar las precauciones y conducir "con la diligencia, precaución y atención necesarias

para evitar todo daño, propio o ajeno”, tal como establece el art. 10.2 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre.

De acuerdo con el artículo 45 del Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, “Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a ellas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse”.

Por lo tanto el conductor del camión debió adecuar la velocidad a las circunstancias de la vía, lo que no realizó pues como se pone de manifiesto en el atestado de la Guardia Civil de Tráfico, la velocidad a la que circulaba era inadecuada procediendo a formular el boletín de denuncia con la retirada del tacógrafo.

Por todo lo expuesto cabe concluir que el estado de conservación y la señalización de la carretera era bueno y que el accidente se produjo debido a una velocidad inadecuada y a los restos de gasóleo de la calzada, los cuales no eran previos al siniestro sino que procedían del depósito de combustible del camión que estaba roto, por lo tanto la conducta del conductor es la que ha interferido en el origen del accidente rompiendo así el nexo causal.

En consecuencia, no cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público viario, razón por la que 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 D. yyy1, en nombre y representación de qqqq, S.L., 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.