



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de septiembre de 2018, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx y ssss Compañía de Seguros*, 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 24 de septiembre 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 a instancia de D. xxxx y ssss Compañía de Seguros, representados por D. yyyy, debido a los daños ocasionados en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 425/2018, y se inició 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. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 11 de octubre de 2016 D. xxxx y ssss Compañía de Seguros, representados por D. yyyy, presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración Autonómica, debido a los daños de carácter

material ocasionados en la motocicleta matrícula vvvv y los personales sufridos por el propio conductor, D. xxxx, como consecuencia del accidente ocurrido el día 6 de marzo de 2016, en el p.k. 16,4 de la carretera cc902 de xxxx1 (cc900) a N-403 por xxxx2, término municipal de xxxx3. Refieren que "como consecuencia del mal estado de conservación de dicha carretera, existiendo una notable elevación del terreno debido a la raíz de un árbol, pierde el control de la motocicleta, cayendo al suelo, deslizándose el vehículo, saliendo de la calzada por el margen derecho".

Reclaman una indemnización total de 12.962,47 euros por los daños personales y materiales causados, de los que 1.558 euros corresponderían a la aseguradora por el abono de los gastos de rehabilitación del conductor y el resto a D. xxxx, por los conceptos de incapacidad temporal, daños al vehículo, al casco, a prendas de vestir y al teléfono móvil e intercomunicador.

Adjuntan a su escrito fotografías del lugar y de las prendas de vestir y accesorios dañados, copia de la documentación acreditativa de la representación, del informe estadístico Arena, del informe de valoración de daños del vehículo, de facturas de compra de vestuario y otros elementos dañados en el accidente, así como de diversa documentación relativa a la asistencia sanitaria recibida por el conductor para el tratamiento de las lesiones. A requerimiento de la Administración, el 31 de marzo de 2017 aportan documentación clínica, permiso de circulación, de conducir, tarjeta de inspección técnica del vehículo, información y fotografías de la motocicleta y facturas de los gastos abonados por la aseguradora. Pese a haber sido requeridas, no consta la aportación de póliza del seguro, ni de la aclaración solicitada sobre la factura nº2641, de 6 de abril de 2016, por importe de 588 euros, abonados por la aseguradora por determinados gastos de asistencia sanitaria.

Segundo.- El 27 de marzo de 2017 la Guardia Civil emite informe, al que se acompaña atestado con reportaje fotográfico.

Tercero.- El 15 de noviembre de 2017 el Servicio Territorial de Fomento de xxxx4 emite informe, en el que, entre otras observaciones, recoge las siguientes:

»1º. (...).La velocidad máxima permitida es la genérica de la carretera 90 km/h; pero en el P.K. 16,230 un poco antes de donde se produjo el accidente existe una señal de peligro por curvas sucesivas P-14b y una señal de recomendación de velocidad a 40 km/h tipo S-7; es decir se aconsejaba circular por el punto donde se produjo el accidente a 40 km/h y en el atestado figuraba que circulaba a una velocidad excesiva para el trazado de la vía.

»2º. (...). En la fotografía nº2 que acompaña el Equipo de Atestados se puede comprobar que las fisuras que se han marcado en el firme de la carretera por culpa de una raíz, no son como para producir un accidente. En este caso como la curva es a la izquierda, los motoristas tienden a acercarse a la marca vial del eje, es decir, acortan la curva y por tanto el carril en la parte cercana al eje es donde estaba la calzada menos afectada por la raíz del pino. (...)"

Cuarto.- El 26 de enero de 2018 se concede trámite de audiencia a los reclamantes, sin que conste la presentación de alegaciones.

Quinto.- El 21 de junio se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

Sexto.- El 31 de agosto de 2018 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente informa favorablemente la desestimación de la reclamación formulada.

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. Corresponde 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 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 LPAC. Tal dilación ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

Concurren en D. xxxx los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. También se ha acreditado la representación de ambos reclamantes en los términos por ella establecidos. Respecto a la legitimación de la entidad aseguradora, conforme al artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, "El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización". En el presente caso, si bien consta en el expediente el abono de sendas facturas por parte de la aseguradora por el importe por ella reclamado, no ha aportado la póliza de seguros ni ha efectuado las aclaraciones sobre la factura mencionada en el antecedente primero que le fueron requeridas, de modo que una eventual estimación de su pretensión requeriría su aportación al expediente con anterioridad a la resolución del procedimiento.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Director General de Carreteras de la de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en virtud de lo dispuesto en el artículo 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 en el artículo 15 del Decreto 12/2012, de 29 de marzo, por el que se desconcentran competencias del 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 acción se ha ejercitado en tiempo hábil de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 LPAC, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante.

3ª.- 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, en atención a la fecha del accidente (previa a la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), 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.

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.

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx y ssss Compañía de Seguros, debido a los daños personales y materiales causados en un accidente que se produjo en la carretera autonómica cc902, a causa del deficiente estado de conservación de la calzada.

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, impone 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 10.2); estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 13.1); 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 21.1).

Por su parte, el artículo 57.1 de la misma Ley impone al titular de la vía la responsabilidad de su mantenimiento 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 interpretar teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto; y el término "posibles" nos 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.

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".

En el supuesto objeto de dictamen, la cuestión planteada consiste en determinar si el daño alegado por los reclamantes ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto 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 determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida fue o no consecuencia del mal estado de la calzada, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

El Tribunal Supremo, en Sentencia 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 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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que responda la Administración es precisa, pues, una relación directa de causalidad entre el hecho y el daño producido, que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y

el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado". E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".

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. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

En el presente caso, si bien de la prueba practicada resulta la existencia de deficiencias en la calzada, consistentes en fisuras marcadas en la calzada a causa de raíz de árbol y el peralte inadecuado que esta provoca, la descripción del accidente que refiere el informe estadístico elaborado por la Guardia Civil centra la responsabilidad en la velocidad excesiva del vehículo: "Accidente de circulación consistente en circulación sobre elevación de la calzada (raíz árbol) con velocidad excesiva para el trazado de la vía e inadecuado para el estado de la misma con posterior caída de la motocicleta, deslizamiento y salida de vía por el margen derecho. Causa del accidente: velocidad excesiva para el trazado de la vía e inadecuado para el estado de la misma". De este modo, en el apartado "Resumen de Factores Concurrentes" del informe estadístico figura como tal la velocidad inadecuada, pero no el estado o condición de la vía o el de la señalización. Sobre esta última, el informe técnico del Servicio Territorial señala

que "La velocidad máxima permitida es la genérica de la carretera 90 km/h; pero en el P.K. 16,230 un poco antes de donde se produjo el accidente existe una señal de peligro por curvas sucesivas P-14b y una señal de recomendación de velocidad a 40 km/h tipo S-7; es decir se aconsejaba circular por el punto donde se produjo el accidente a 40 km/h y en el atestado figuraba que circulaba a una velocidad excesiva para el trazado de la vía".

Por lo tanto, puede considerarse que no cabe atribuir la responsabilidad del daño a la Administración con base en el mal estado de conservación de la calzada, puesto que aquel no habría tenido lugar de haberse adecuado la conducción a las circunstancias existentes. Así lo considera también el informe jurídico de la Consejería proponente según el cual "cabe concluir que, aunque sí hay un incumplimiento de la Administración del deber de conservación de la carretera (...), el riesgo generado por el motorista al conducir a una velocidad excesiva absorbe dicha causa y opera como única causa eficiente del accidente que permite exonerar de responsabilidad a la Administración. En este sentido, interesa traer a colación el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, nº 1.415/2011 de 23 de noviembre, en el que se concluye: "Por lo tanto, puede considerarse que la actuación del conductor (velocidad inadecuada para las condiciones de la vía y conducción distraída o desatenta) intervino de forma tan decisiva en el origen del accidente que el daño no se hubiese producido sin ella, por lo que no puede atribuirse la responsabilidad del daño a la Administración con base en el mal estado de conservación de la calzada -al existir gravilla después de realizar un bacheo-. Como se ha indicado, no existirá responsabilidad de la Administración, a pesar de su carácter objetivo, cuando es la conducta del propio perjudicado la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".

Por ello, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, 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 a instancia de D. xxxx y ssss Compañía de Seguros, representados D. yyyy, debido a los daños ocasionados en un accidente por el mal estado de la calzada.

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