



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
Ponente
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de noviembre de 2020, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. yyy1 y de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros S.A.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 392/2020

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 4 de noviembre de 2020 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. yyy2, en nombre y representación de D. yyy1 y de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros S.A., debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 392/2020, 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 a la Consejera Sra. Ares González.



Primero.- El 4 de septiembre de 2017 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyy2, en nombre y representación de D. yyy1 y de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros S.A., por los daños sufridos en el vehículo matrícula vvvv el día 29 de agosto de 2016, sobre las 19:35 horas, cuando circulaba por la carretera A-ccc, al colisionar con un tablón de 2 x 1,5 metros que se encontraba en la calzada al llegar a la altura del punto kilométrico 118,500 en sentido descendente.

Fundamenta su reclamación en el mal estado de conservación, mantenimiento y señalización de la vía.

Adjunta a su reclamación copias auténticas del poder general para pleitos, de las facturas de la reparación del vehículo cuyo importe total asciende a 7.451,70 euros, de la franquicia y del justificante de pago por parte de la compañía aseguradora al taller. Asimismo, aporta copias del permiso de circulación del vehículo, de las condiciones particulares de la póliza del seguro, del informe estadístico de la Guardia Civil (Destacamento de xxx1) y del informe pericial de valoración del daño que incorpora reportaje fotográfico.

Solicita que se indemnice a D. yyy1 con la cantidad de 300 euros, que se corresponden con la franquicia, y a ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., con la cantidad de 7.151,70 euros.

Segundo.- El 8 de julio de 2019 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxx1 la Sentencia nº 45/2019, de 13 de febrero de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de xxx1, en la que se declara nula de pleno derecho la Resolución de 23 de octubre de 2017, por la que se inadmite por prescripción la reclamación de responsabilidad patrimonial y se declara el derecho de los recurrentes a la admisión a trámite de su reclamación previa por no estar prescrita la acción.

Tercero.- Por Acuerdo del delegado territorial de 11 de julio se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la parte reclamante.

Cuarto.- El 9 de agosto el encargado de Explotación emite informe en el que señala: "Conocimiento del caso: No se tuvo conocimiento del caso hasta la recepción de la petición de informe.



»Actuaciones efectuadas: No se hizo ninguna actuación pues se desconocía el hecho.

»Señalización existente: La normal en este tipo vías. Velocidad del tramo a 120 km/h y en este tramo no había obras registradas ese día.

»Fecha notificación a UTE: No se notificó.

»Otras observaciones: según el parte diario del vigilante, se pasó por esa carretera a lo largo de la mañana pero no se vio nada extraño sobre la calzada. Tampoco se recibió ninguna llamada en el punto de información referente a este hecho o a la existencia de dicho objeto en la calzada.

»Se adjunta parte diario de vigilancia, la relación de llamadas recibidas en la Oficina de Información y la relación de obras en las carreteras autonómicas de la provincia de xxx1”.

Quinto.- El 12 de agosto el jefe de Sección de Conservación y Explotación emite informe en el que recoge las manifestaciones del encargado de conservación de zona:

”a) El Equipo de Conservación no tuvo conocimiento de dicho accidente hasta la recepción de dicho escrito de reclamación.

»b) El Equipo de Conservación no efectuó ninguna actuación al respecto.

»c) En el punto al que hace referencia la reclamación, la señalización existente en las inmediaciones es la correspondiente a la regulación de un tráfico normal, no habiendo en esas fechas señalización de obra.

»d) El tramo de carretera donde sucedió el accidente no tiene deficiencias importantes a destacar por lo que no se comunicó incidencia alguna a la empresa qq1, S.L. correspondiente”.

Sexto.- El 16 de agosto el encargado del parque de maquinaria emite informe en el que indica: “Comprobada la documentación aportada, a la solicitud de



informe, sobre los daños y la reparación efectuada al vehículo propiedad de D. (...), conducido el día del siniestro por el mismo, comprobado el importe de la reparación, reflejado en la factura de reparación emitida por qqq2, y según el informe pericial emitido por ssss y contrastado con el establecimiento qqq3, S. L., el precio de dicha reparación se ajusta al existente en el mercado en esa fecha”.

Séptimo.- El 14 de agosto el jefe de Operaciones de qqq1., S.L., empresa adjudicataria del contrato de conservación del tramo de la autovía A-ccc, emite informe en el que hace constar que: “Tiene conocimiento del accidente mediante llamada telefónica de la Guardia Civil de Tráfico a las 19:25 horas del día 29 de agosto de 2016.

»Personado el servicio de vigilancia de la carreta en el lugar del accidente, comprueba que hay un vehículo (...), modelo (...) matrícula vvvv aparcado en el arcén. El turismo se encuentra averiado tras haber impactado con una tabla de madera que se encontraba en la calzada.

»Entre las 15:00 h y las 18:00 h, el Servicio de Vigilancia de la Carretera, de acuerdo con el parte emitido, dentro de su horario de 15:00 a 23:00 h, hizo el recorrido completo del tramo del P.K. 85,480 xxx2 al P.K. 157,000 (xxx3-xxx4), no hallándose en el punto kilométrico del suceso ningún obstáculo ni objeto que impidiese una correcta circulación del tráfico por la autovía y comprobándose que la vía estaba en perfecto estado.

»Las actuaciones realizadas en la carretera, en fechas anteriores o posteriores al siniestro son de vigilancia específica de la autovía desde las 07:00 h hasta las 23:00 h”.

Octavo.- El 6 de septiembre el ingeniero jefe de la Sección de Conservación y Explotación emite informe, teniendo en cuenta los informes anteriormente referidos, en el que señala:

“- Como se desprende de los informes emitidos por el encargado de explotación y por el encargado de conservación de la zona norte, no se tuvo conocimiento del accidente hasta la fecha de recepción de la solicitud de informe.

»- La empresa de conservación (qqq1), sí tuvo conocimiento del siniestro, mediante llamada de la Guardia Civil de Tráfico a las 19:25 horas, donde



se comprobó la existencia del vehículo siniestrado y una tabla de madera que se encontraba en la calzada.

»- Según el informe emitido por la empresa encargada del mantenimiento, ese mismo día se llevó a cabo vigilancia en todo el tramo entre las 15:00 y las 18:00 horas, no habiendo encontrado ningún objeto u obstáculo que impidiese la correcta vialidad del tráfico en ese punto.

»- La presencia de la tabla de madera en la calzada pudo ser debida a haberse caído de un vehículo que lo transportaba.

»- A la vista de lo anterior, el accidente ocurrido, a juicio del abajo firmante, no se considera como consecuencia de un anormal funcionamiento de este servicio sino a causas fortuitas”.

Noveno.- El 17 de octubre el instructor del procedimiento acuerda la apertura del período probatorio.

Décimo.- El 5 de noviembre de 2019 la Jefatura Provincial de Tráfico emite informe complementario al informe estadístico, en el que señala que “El siniestro cuyos datos figuran en la copia del Arena que se adjunta, se produjo como consecuencia de colisionar el vehículo referido con un objeto que estaba en la calzada, concretamente un tablón de madera. Como consecuencia se produjeron diversos daños en la parte delantera del mismo, afectando entre otros al paragolpes, rejilla (se aportan fotos), desconociéndose si se produjeron otro tipo de daños en los bajos.

»El referido objeto según manifestación del conductor se encontraba en el carril izquierdo de la vía (calzada de dos carriles en cada sentido de circulación), cuando realizaba una maniobra de adelantamiento.

»El objeto había sido retirado de la vía cuando se compareció en el lugar y tras la realización de las correspondientes gestiones, no se pudo determinar su procedencia”.

Decimoprimer.- Concedido trámite de audiencia a la parte reclamante, presenta alegaciones en las que se ratifica en lo expuesto en su escrito inicial.



Decimosegundo.- Mediante acuerdo del delegado territorial de 12 de junio 2020 se procede al cambio del instructor, lo que se notifica al interesado.

Decimotercero.- El 16 de septiembre se formula propuesta de resolución en la que se desestima la reclamación, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público.

Decimocuarto.- El 23 de septiembre de 2020 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente dicha propuesta.

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 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 que han transcurrido más de seis meses desde que se presenta la reclamación (4 de septiembre de 2017) hasta que se formula la propuesta de resolución (16 de septiembre de 2020), lo que constituye un incumplimiento del plazo previsto en el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Esta circunstancia supone una vulneración 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 y la infracción de los principios y criterios que han de regir la actuación



administrativa, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. Tal y como dispone el 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". Asimismo queda debidamente acreditada la representación en virtud de la cual actúa D. yyy2.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al delegado territorial de la Junta de Castilla y León en xxx1, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16.b) 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 relación con 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 con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto 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.- En cuanto al fondo del asunto, este Consejo Consultivo comparte el criterio recogido en la propuesta de resolución y considera que no existe responsabilidad de la Administración.

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 refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en relación con el artículo 149.5 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, 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 este 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 solo 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 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 ha producido como consecuencia de la utilización de un servicio público, en concreto del servicio de carreteras. En el informe del accidente realizado por la Guardia Civil de Tráfico (Destacamento de xxx1) se describe el accidente del siguiente modo: "Realizando maniobra de adelantamiento a un vehículo camión, sin tener más datos del mismo, el vehículo implicado se encuentra con obstáculo en la calzada, siendo imposible esquivarlo debido a sus dimensiones (2 metros por 1,5 metros). El obstáculo es un tablón. (...)".

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. Por ello, es necesario analizar si se produjo o no un funcionamiento normal o anormal del servicio que incidiera en la producción del daño; esto es, si la Administración ha acreditado que, pese a la existencia del objeto 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, pese a ello, persistía el obstáculo, porque efectivamente no es exigible una prevención y eliminación instantánea.

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.

En el presente caso, de los informes obrantes en el expediente y reproducidos en los antecedentes de hecho -cuarto, quinto, séptimo y octavo- del presente dictamen, la Administración ha actuado con la diligencia debida ya que, tras efectuarse el aviso a la Guardia Civil a las 19:40 horas, y personarse los agentes a las 19:45 horas, de acuerdo con lo señalado en el informe estadístico levantado en el momento de los hechos, la empresa encargada de la conservación de la carretera acudió al lugar del siniestro.

En los informes referidos se pone de manifiesto que durante toda la mañana y hasta las 18:00 horas no hubo ningún obstáculo en la carretera, como se comprobó por los vigilantes de explotación y por los operarios de la empresa encargada de la conservación.

La presencia del obstáculo en la carretera, que no se trate de materiales que se utilizan en la conservación de la autovía, pudo deberse a su caída desde un vehículo que lo transportara, lo que pudo ocurrir entre las 18:01 horas y las 19:35 horas, momento en que ocurre el siniestro.

El factor causante del accidente (la intervención de un tercero) y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquel, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de la 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 tablón que en un momento determinado pudo caer de otro vehículo 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.

Asimismo, no consta en el expediente que con anterioridad al accidente se hubiera recibido aviso alguno sobre la existencia del obstáculo en la calzada o que esta se hubiera detectado por los servicios administrativos. 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 por D. yyy2, en nombre y representación de D. yyy1 y de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros S.A., 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.