



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de abril de 2021, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 116/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 12 de marzo de 2021 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. 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 17 de marzo de 2021 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 116/2021, 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. Herrera Campo.

Primero.- El 11 de octubre de 2018 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de xxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial que presenta D. yyyy por los daños sufridos el día 11



de octubre de 2017, sobre las 16:30 horas, en el vehículo tractor de su propiedad matrícula vvvv, al volcar este en el p.k. 14,250 de la carretera cc-322, en el término municipal de xxx2 y xxx3, a causa de la estrechez de la vía, así como a la carencia de arcén exterior y a la existencia de una berma no afianzada.

Acompaña a su reclamación copia del Auto de 22 de diciembre de 2017 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de xxx4, por el que se decreta el sobreseimiento provisional y el archivo de las diligencias previas nº 357/2017 instruidas en ese Juzgado; presupuesto de Comercial qqqq de 3 de noviembre de 2017 por reparación del tractor, cuyo importe asciende a 63.874,93 euros; e informe pericial sobre el estado de la carretera en la zona del accidente elaborado por un ingeniero técnico agrícola que adjunta reportaje fotográfico.

Solicita una indemnización por importe de 63.874,93 euros por los daños materiales sufridos.

Segundo.- Por Resolución de 18 de octubre, de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y se nombra instructora del procedimiento, lo que se notifica al interesado.

Tercero.- Por Acuerdo de 23 de octubre siguiente, de la instructora del procedimiento, se decreta la apertura del período probatorio.

Asimismo, se requiere al interesado para que remita original o copia de una serie de documentos. En virtud de lo cual, el 21 de noviembre siguiente tienen entrada en el registro de la Delegación Territorial en xxx1 fotocopias de los siguientes documentos: DNI y carné de conducir; permiso de circulación del vehículo tractor; tarjeta de industria; ITV; tarjeta de registro de maquinaria agrícola; póliza de seguro en vigor; facturas de reparación del vehículo tractor; atestado e informe de la Guardia Civil; 32 fotografías en blanco y negro; y declaración de no haber recibido ningún tipo de indemnización, salvo el importe de las lunas que fueron asumidas por la propia compañía aseguradora.

Cuarto.- El 26 de septiembre de 2019 tiene entrada en el registro único de la Consejería de Economía y Hacienda y la Consejería de Empleo el informe solicitado a la Comercial qqqq, S.L., sobre el importe de la cuantía total que ha abonado al propietario del tractor por la reparación efectuada, a la vista de la



cantidades consignadas en las facturas aportadas de fechas 3 de mayo y 14 de noviembre de 2018. En el citado informe se certifica que se le pasaron al interesado recibos con fecha 11 de mayo de 2018, por importe de 2.334,49 euros, y con fecha 20 de septiembre de 2019, por importe de 28.564,22 euros, en concepto de reparaciones del vehículo tractor agrícola matrícula vvvv.

Quinto.- El 6 de septiembre el jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento de xxx1 emite informe en el que señala: "La carretera cc-322 (...). Pertenece a la Red Complementaria de carreteras titularidad de la Junta de Castilla y León.

»La calzada actual en el P.K.14+250 tiene una anchura de 5,40 m. y una anchura de berma de 0,50 m. Está en un tramo recto con buena visibilidad.

»Revisado el parte de comunicaciones del día del accidente no hubo aviso por parte de la Guardia Civil para atender la incidencia, por lo que no se tuvo conocimiento del mismo. La única medida de conservación adoptada fue la restitución de una señal afectada, cuyo parte de trabajo se adjunta.

»La berma es una franja longitudinal, comprendida entre el borde exterior del arcén y la cuneta o talud. Su uso no está destinado para el tráfico de vehículos, por lo que no tiene la capacidad portante de la calzada. Sirve como protección del borde pavimentado para evitar escalones laterales y el deterioro del firme. En las bermas es donde suele colocarse la señalización vertical, así como los elementos de contención de vehículos. Precisamente, entre julio y septiembre de 2017 se ejecutaron trabajos de acondicionamiento de márgenes y fresado y reposición de firme en algunos tramos (Clave: 4.3-cc-45). La actuación consistió en el despeje y desbroce de la zona de dominio público de la carretera, para posteriormente proceder al recrecido de las bermas hasta dejarlas a cota de la rasante del firme, para evitar el escalón entre borde pavimentado y berma existente. Igualmente en algunos tramos con firme en mal estado se procedió a fresar y reponer el firme.

»En el informe pericial, redactado por un ingeniero técnico agrícola, técnico no competente en materia de carreteras, se menciona que 'si la berma hubiera estado correctamente ejecutada no se hubiera producido la salida de la vía del tractor'. En las fotos se observa la huella de la rueda, pero la berma no ha fallado, no ha colapsado. El informe levantado por la Guardia Civil menciona



como posible causa del accidente la 'ejecución incorrecta de maniobra o maniobra inadecuada'. No se indica en ningún momento que el estado de la berma influya en el accidente. La salida de la vía no se produce por el estado de la misma.

»Por otra parte, desconocemos si los daños alegados se adecúan al siniestro producido, ya que no se tuvo constancia del mismo. Igualmente se desconoce si los precios de las reparaciones se corresponden con los precios del mercado, ya que en nuestro trabajo no nos movemos en este tipo de mercado”.

Sexto.- El 22 de noviembre, el Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de xxx5, Subsector de xxx1, remite el informe de los siniestros ocurridos en la carretera cc-322 durante los últimos cinco años, y la copia del informe estadístico levantado con ocasión del accidente reclamado.

Séptimo.- En esa misma fecha el jefe del Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural emite informe en el que indica que "(...) no se dispone de elementos o valores sobre el mercado de las reparaciones de vehículos agrícolas, al ser la única competencia de este Servicio Territorial la del registro de los mismos en el Registro de Maquinaria Agrícola”.

Octavo.- El 6 de noviembre de 2020, desde el Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de xxx5, Subsector de xxx1, se emite informe en el que, tras indicarse expresamente que la causa del siniestro objeto de este dictamen es la ejecución incorrecta de maniobra o maniobra inadecuada por "aproximarse demasiado a la parte derecha de la vía por cruzarse con un vehículo en [sentido] contrario, cayendo por la cuneta y volcando", se señala que: "Se han analizado las causas de todos los siniestros ocurridos en la citada vía desde el 01 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2020. En ninguno de los siniestros figura como causa principal o eficiente sin la cual el siniestro no se hubiese producido, el estrechamiento de la citada vía”.

Noveno- Concedido trámite de audiencia al interesado, este no presenta alegaciones.

Décimo.- El 15 de diciembre de 2020 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público.



Decimoprimer.- El 3 de marzo de 2021 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente emite informe en el que comparte el criterio desestimatorio de la propuesta de resolución pero realiza una serie de matizaciones al contenido de esta.

Decimosegundo.- El 8 de marzo de 2021 se formula nueva propuesta de resolución, acorde con las matizaciones del informe de la Asesoría Jurídica, en la que se desestima la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público.

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 (en adelante LPAC), 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 (11 de octubre de 2018) hasta que se formula la propuesta de resolución (8 de marzo de 2021), lo que constituye un incumplimiento del plazo previsto en el artículo 91.3 de la LPAC. 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 de las Administraciones Públicas (LRJSP), como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Administración de la Comunidad de Castilla y León de acuerdo con los artículos 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, 92 de la LPAC 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, al ser la cuantía reclamada en concepto de daños superior a 12.000 euros.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

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 LRJSP, a la que se remite, de forma genérica, 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 la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causales 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, comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el 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.

El reclamante manifiesta que el accidente se ha producido debido a la carencia de arcén exterior y a la existencia de una berma no afianzada en la vía cc-322 lo que supone una estrechez de la calzada.

El texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, 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, "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 aquella está obligada a garantizar" (Dictamen 3225/2002, de 9 de enero de 2003, entre otros).

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.

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 aquella de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas 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, aquel 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 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 caso examinado, el daño se ha producido como consecuencia de la utilización de un servicio público, pues ha sido presuntamente ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio de carreteras. En el informe estadístico realizado por la Guardia Civil de Tráfico (Destacamento de xxx5, Subsector de xxx1) se describe el accidente del siguiente modo: "Salida de la vía por el margen derecho, con posterior vuelco del tractor agrícola (...), vvvv, por aproximarse demasiado a la parte derecha de la vía por cruzarse con un vehículo en sentido contrario, cayendo por la cuneta y volcando".



Sobre el estado de la carretera se indica que se trata de una carretera convencional de calzada única con una anchura de 3,25 metros con un trazado planimétrico recto y altimétrico llano y con marcas viales de separación de carriles y con un margen despejado; carente de arcén; que el firme se encontraba seco y limpio; con una iluminación de luz del día natural y buena visibilidad, en el momento en que sucedió el accidente (16:30 horas del día 11 de octubre de 2017). Asimismo se hace constar que la vía no contaba con circunstancias especiales.

El informe del jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras -reproducido en el antecedente de hecho quinto del presente dictamen- se indica que no se tuvo conocimiento del accidente pues no hubo aviso por parte de la Guardia Civil. En cuanto a la berma, señala que es una franja longitudinal, comprendida entre el borde exterior del arcén y la cuneta o talud, cuyo uso no está destinado para el tráfico de vehículos, por lo que no tiene la capacidad portante de la calzada. Manifiesta que entre julio y septiembre de 2017 se ejecutaron trabajos de acondicionamiento de márgenes y fresado y reposición de firme en algunos tramos (Clave: 4.3-cc-45), cuya actuación consistió en el despeje y desbroce de la zona de dominio público de la carretera, para posteriormente proceder al recrecido de las bermas hasta dejarlas a cota de la rasante del firme, para evitar el escalón entre borde pavimentado y berma existente. Igualmente en algunos tramos con firme en mal estado se procedió a fresar y reponer el firme. Asimismo señala que en las fotos se observa la huella de la rueda, pero la berma no ha fallado.

En el informe pericial aportado a instancia de parte y elaborado por un ingeniero técnico agrícola se indica que si la berma hubiera estado correctamente ejecutada no se hubiera producido la salida de la vía del tractor.

Tanto en el informe del jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras como en los emitidos por la Guardia Civil de Tráfico se pone de manifiesto que la carretera, en el momento del accidente, se encontraba en buen estado, sin que las características de la vía puedan considerarse factor que haya influido en el accidente.

En cuanto al valor probatorio de los informe técnicos es postura constante de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en la apreciación de la prueba pericial o informes técnicos, han de gozar de preferentes garantías en su estimación los emitidos por los técnicos de la Administración y los dictámenes



periciales emitidos con las garantías de la Ley de Enjuiciamiento Civil, dadas las condiciones de objetividad e imparcialidad de que gozan tales informes o dictámenes (Sentencias de 22 de abril de 1991 y de 25 de julio de 2003). Por lo que en este caso ha de considerarse probado que la vía se encontraba en buen estado.

Por lo tanto, a la vista del buen estado de conservación de la carretera, resta analizar si en el accidente intervino un tercero o influyó la conducta del perjudicado.

En el informe de la Guardia Civil de Tráfico levantado el día de los hechos se señala como factor que influye en el accidente "Ejecución incorrecta de maniobra o maniobra inadecuada".

De acuerdo con el artículo 15 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial: "Como norma general y muy especialmente en las curvas y cambios de rasante de reducida visibilidad, el vehículo circulará en todas las vías objeto de esta ley por la derecha y lo más cerca posible del borde de la calzada, manteniendo la separación lateral suficiente para realizar el cruce con seguridad".

En el informe emitido el 6 de noviembre de 2020 por la Guardia Civil de Tráfico (Destacamento de xxx5, Subsector de xxx1), acerca de las causas de todos los siniestros ocurridos en la carretera cc-322 desde el 1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2020, se pone de manifiesto que "en ninguno de los siniestros figura como causa principal o eficiente sin la cual el siniestro no se hubiese producido, el estrechamiento de la citada vía".

De todo lo anterior puede concluirse que la salida de la vía y vuelco del tractor se debió a una maniobra incorrecta del conductor, por lo que no cabe imputar los daños a la responsabilidad de la Administración titular de la vía, y 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. 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.