



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 Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de diciembre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de ssss Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija, S.L.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 321/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 7 de junio de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de ssss Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija, S.L., debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 10 de junio de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 321/2022, 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 16 de septiembre de 2020 D. yyyy, en nombre y representación de ssss Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija, S.L., presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la



Diputación Provincial de xxx1, en la que manifiesta que "Con fecha de 20/12/2019, el vehículo modelo BMW Serie 1, matrícula vvvv, circulaba correctamente por la carretera cc-1102, de xxx2 a xxx3, en la provincia de xxx1, cuando a la altura del punto kilométrico 2,950, se sale de la vía debido a que la calzada se encuentra cubierta en su totalidad por tierra procedente de las tierras de labor del margen izquierdo".

La reclamante presenta evaluación económica de los daños y perjuicios sufridos, que cuantifica en 16.403 euros, más los correspondientes intereses, por los siguientes conceptos: "valor venal, 15.750 € más 10 % HAPPY END, menos 722 € de restos y menos 200 euros de franquicia a cargo del asegurado".

Adjunta a su reclamación poder de representación procesal, atestado de la Guardia Civil, informe del vehículo de la Dirección General de Tráfico, informe pericial del valor del vehículo y documento de compromiso de pago al asegurado.

Segundo.- El 27 de octubre de 2021 se requiere a la reclamante para que subsane la reclamación inicial y aporte la siguiente documentación complementaria: firma de la solicitud formulada, acreditación de la subrogación y de la baja del vehículo, y justificante del pago de la indemnización por parte de la aseguradora al propietario.

El 17 de noviembre de 2021 la interesada presenta la documentación requerida.

Tercero.- El 22 de noviembre de 2021 se remite nuevo requerimiento de subsanación a la interesada para que acredite y justifique los daños reclamados y la baja del vehículo.

El 14 de febrero de 2022, por Decreto de la Presidencia nº 451, se resuelve tener por desistido en su solicitud a D. yyyy, en representación de ssss Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija, "por no haber cumplimentado satisfactoriamente el requerimiento de subsanación".

Cuarto.- El 7 de marzo de 2022 D. yyyy, en nombre y representación de ssss Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija, S.L., interpone recurso de reposición contra el citado Decreto.



El 25 de marzo de 2022, por Decreto de la Presidencia nº 1.205, se resuelve estimar el recurso de reposición “en consideración a la comprobación de la efectiva aportación documental por el recurrente en el expediente, y en su consecuencia, dejar sin efecto la resolución recurrida”, admitiéndose a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Quinto.- Obra en el expediente informe del Servicio Técnico de Obras de 12 de abril de 2022.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia, la reclamante no presenta alegaciones.

Séptimo.- El 1 de junio de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Octavo.- Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 5 de julio de 2022 se requiere a la Diputación para que complete el expediente con la siguiente documentación:

a) Certificado bancario que acredite el pago de la cantidad reclamada por parte de la aseguradora al asegurado.

b) Dictamen pericial que debe indicar: los daños que se han producido efectiva y realmente en el vehículo como consecuencia del accidente, detallar los mismos, posibilidad de reparación y coste del vehículo (si fuera posible), declaración de pérdida total del vehículo y método de cálculo de indemnización utilizado.

c) Informe de la contratista encargada del mantenimiento de la carretera.

d) Nuevo trámite de audiencia a los interesados.

e) Nueva propuesta de resolución.

En la misma fecha se suspende el plazo para emitir el dictamen.



Noveno.- El 20 de septiembre de 2022 emite informe la empresa contratista encargada del mantenimiento de la carretera.

Décimo.- El 28 de octubre de 2022 se formula nueva propuesta desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Undécimo.- El 11 de noviembre de 2022 se remite a este Consejo la documentación complementaria requerida.

Analizada dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2,e) 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, 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 de la 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 la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la entidad reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. En concreto, la legitimación de la entidad aseguradora se desprende de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, según el cual "El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización".

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente de la Diputación Provincial o al órgano en el que delegue, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92 de la LPAC, en relación con el artículo 35.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL).

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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- En el presente caso, la 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.

Con carácter previo, este Consejo considera preciso examinar la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante.

En los términos señalados en los antecedentes de hecho tercero y cuarto de este Dictamen, la Administración, en un primer momento, requiere al reclamante para que acredite y justifique los daños reclamados, así como la baja del vehículo. Posteriormente, tras dictar resolución por la que tiene por desistido al interesado por no subsanar estos extremos en el plazo legalmente establecido, estima el recurso de reposición interpuesto contra la citada resolución, admite a trámite la reclamación formulada, y considera que "se han cumplimentado las omisiones documentales detectadas".

Sorprende a este Consejo que la Administración consultante, a pesar de reconocer expresamente la subsanación de la reclamación inicial en lo relativo a la acreditación de los daños irrogados al interesado, señale en su primera propuesta de resolución, como único motivo de desestimación de la reclamación, la inexistencia real y efectiva del daño producido.

El reclamante, tras el requerimiento de documentación complementaria efectuado por este Consejo, aporta informe técnico pericial, prueba de tasación del vehículo y justificante bancario de pago al asegurado.

Es cierto que el interesado no ha realizado el esfuerzo probatorio que sería deseable a lo largo del procedimiento. Sin embargo, esto no supone la inexistencia real y efectiva del daño producido ya que, tal y como detalla el atestado de la Guardia Civil, el vehículo se sale de la vía colisionando con un talud de tierra.



Por lo expuesto, es evidente que se han ocasionado unos daños al vehículo a consecuencia del accidente. Cuestión distinta sería la de fijar la cuantía indemnizatoria, en la que se debería valorar la prueba de los daños concretos aportada por el interesado.

Sentada esta cuestión previa, en cuanto al fondo del asunto, la reclamación considera que la Diputación Provincial de xxx1, titular de la vía, ha incumplido sus obligaciones de vigilancia, conservación y mantenimiento para que la carretera estuviera en condiciones adecuadas para la circulación, al no retirar la tierra que existía en la calzada.

Cuando el riesgo que se materializa se produce, como en este caso, por la presencia de obstáculos en la calzada, el presupuesto necesario para apreciar responsabilidad de la Administración 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.

En estos casos, 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 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 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 -como en este caso- 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 sucesos como el ocurrido 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".

Como contrapartida, la citada Ley impone a los conductores de vehículos, usuarios del servicio público, unos deberes 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, 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 las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 21.1).

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 se describe el accidente del siguiente modo: "Vehículo circula sentido xxx2 desde xxx4 y a la altura del PK 2,950 se encuentra la totalidad de la calzada cubierta de tierra procedente de las tierras de labor del margen izquierdo por las copiosas lluvias del día, al pasar sobre esta zona la conductora pierde el control del vehículo por lo que sale de la vía por el margen izquierdo colisionando con talud de tierra por lo que se reintegra a la calzada".

Por otro lado, el hecho generador del daño no puede calificarse como fuerza mayor ni se trata de un caso fortuito.



Fijadas estas cuestiones, 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 de la tierra 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 la misma, porque efectivamente no es exigible su 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, el citado informe del Servicio Técnico de Obras manifiesta lo siguiente:

“1.- La empresa del servicio de conservación de carreteras ha tenido que intervenir en la limpieza del tramo donde se produce el accidente.

»2.- Adjuntan informe de la Guardia Civil.

»3.- El titular de la vía es la Diputación de xxx1.

»4.- En el tramo indicado no existe señalización fija del peligro causante. Tampoco se coloca señalización provisional anterior a la fecha del accidente, con lo cual el peligro no estaba señalado”.

El informe de la empresa contratista encargada del mantenimiento de la carretera establece que “Se ha inspeccionado tanto las comunicaciones recibidas en el centro de conservación como los partes de trabajo de los operarios de esos días, llegando a las siguientes conclusiones: no hay ninguna llamada por parte de la Guardia Civil en el que se nos requiriera el día 20 ni el 21 de diciembre de 2019 ni días sucesivos, para limpiar gravilla en la calzada o el arcén de la carretera VP 1102. Con posterioridad, el día 26 se procedió a limpiar arrastres entre km 2,000 al 3,000 y en el 7,000 de forma soplador. Días anteriores en las revisiones de las carreteras de esa



zona, no se detectó ningún arrastre". Añade que "fueron días de grandes precipitaciones típicas de las épocas del año en las que se estaba".

Este Consejo, tal y como ha señalado de forma reiterada, considera que el deber de vigilancia inherente al servicio público de mantenimiento de las carreteras no puede exceder de lo razonablemente exigible al no existir una vigilancia tan intensa y puntual que, sin mediar prácticamente lapso de tiempo apreciable, cuide de que el tráfico en la calzada sea libre y expedito.

En este sentido, conviene recordar que el atestado de la Guardia Civil afirma que "se encuentra la totalidad de la calzada cubierta de tierra procedente de las tierras de labor del margen izquierdo por las copiosas lluvias del día".

Por tanto, aparece acreditado que el siniestro aconteció de una forma repentina, concretamente, por las intensas precipitaciones que tuvieron lugar el día de los hechos. Tal y como se desprende del atestado de la Guardia Civil y del informe de la concesionaria del servicio de mantenimiento, el arrastre de tierra a la calzada se produce por la considerable lluvia caída durante el día del accidente.

El reclamante no discute en el trámite de alegaciones el informe de la contratista, ni aporta prueba que desvirtúe el contenido del mismo, y, por tanto, se considera probado que en días anteriores al accidente se recorrió el tramo del siniestro por el equipo de vigilancia y explotación de carreteras sin observarse ningún arrastre y que no se recibió ningún aviso.

Por lo expuesto, es cierto que se acredita en el expediente la existencia de tierra en la calzada y la falta de señalización. Sin embargo, la Administración ha probado el buen funcionamiento del servicio público y que, dadas las circunstancias, y 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 definitiva, no puede considerarse probada la existencia de nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, y 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. yyyy, en nombre y representación de ssss Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija, 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.