



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 6 de octubre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 486/2022**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 7 de septiembre 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. yyy1, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 9 de septiembre 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 486/2022, 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 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 29 de septiembre de 2021 D. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Diputación Provincial de xxx1, por los daños producidos en el vehículo de su propiedad, marca Seat Ibiza, matrícula vvvv, en un accidente acaecido a las 09:05 horas del 28 de abril de 2021, cuando era conducido debidamente autorizada por Dña. yyy2, que circulaba por la carretera cc-6605, en el P.K. 10.600, en la población de xxx2, y que sufrió un accidente al perder el control del vehículo, salirse de la



calzada y volcar sobre la cuneta debido a la existencia de gravilla en la calzada.

En la citada reclamación el interesado manifiesta que la existencia de gravilla, que se encontraba en la zona de tránsito, sin señalización, aviso o acotación alguna, supone una grave negligencia en las condiciones de conservación, mantenimiento, e idoneidad de la calzada.

Solicita una indemnización de 3.852,12 euros.

Adjunta a la reclamación el informe atestado de la Guardia Civil correspondiente al accidente, copias de la documentación del vehículo y de la Inspección Técnica del Vehículo, informe pericial de tasación de daños y un reportaje fotográfico sobre el estado del vehículo tras el accidente.

A requerimiento de la Administración, el 15 de noviembre de 2021 presenta copias de su D.N.I., de su permiso de conducir, de la tarjeta de Inspección Técnica del vehículo y de la póliza del seguro del vehículo; y un documento expedido por la compañía aseguradora del vehículo accidentado, en el que se señala que no se ha satisfecho indemnización alguna, dado que los daños sufridos en el siniestro no están cubiertos por la póliza del asegurado.

Adjunta un escrito en el que, entre otras consideraciones, indica que no puede presentar una "factura acreditativa" de los daños causados, porque el coche no se ha reparado aún.

**Segundo.-** Mediante Decreto 11.290/2021, de 29 de diciembre, del Diputado Delegado de Infraestructuras y Parque Móvil, se admite a trámite la reclamación presentada y se nombra instructora del procedimiento (que sería más tarde sustituida el 25 de abril de 2022), informándose al interesado.

**Tercero.-** Obra en el expediente el informe de 28 de abril de 2022 de la mercantil qqqq, S.L.U., adjudicataria del contrato de obras de conservación ordinaria y reparación de firmes de la Red Provincial de Carreteras (Zona Oriental), que concluye que "durante las labores de vigilancia, el día, 11 de marzo de 2021, no se detecta ninguna incidencia. Indicar que se dispone de un servicio de telefonía 24 horas para notificar la existencia de incidentes en la Red de Red Provincial de Carreteras de la Zona Oriental de xxx1 y en la fecha 28 de abril de 2021 no se recibe ninguna



notificación. Aclarar que en esta carretera no se llevaron labores de bacheo durante ese mes.

»Que no dispone de señalización horizontal y el firme es riego asfáltico y que tiene un ancho de 5 m lo que indica que la velocidad genérica de la vía a la vista de estos datos debe ser más restrictiva que la de una vía convencional.

»Que el firme presenta un aspecto propio de un riego asfáltico.

»Que es un tramo en el que existe riesgo de atropello por la existencia de animales sueltos con lo que se debe extremar aún más la precaución.

»Que la usuaria ha recorrido un tramo considerable de carretera y a la vista de la señalización vertical (paneles direccionales y señales de curva), el vial tiene un trazado sinuoso.

»Que en el punto en el que tuvo lugar el accidente, PK 10+539, hay una señal indicativa de advertencia de peligro de curva a la izquierda. Que el día en el que se produjeron los hechos era un día despejado con firme seco.

»Y con estos antecedentes y a la vista de las circunstancias se deduce que la gravedad de los hechos se debe a un exceso de velocidad.

»Al entrar en la curva a velocidad excesiva el efecto de la fuerza centrífuga, hubiera hecho que se saliese por la derecha del sentido de circulación, por lo que se deduce que se asustó ante la inminente salida de vía efectuando un volantazo en sentido contrario y se sale por la vía por el margen contrario.

»La conclusión es que de haber adaptado su velocidad de circulación a las circunstancias de trazado, dimensiones y firme de la vía no se hubieran producido los daños que ha sufrido”.

**Cuarto.-** El 27 de junio de 2022 el ingeniero jefe del Servicio de Fomento de la Diputación Provincial de xxx1 informa que “En el lugar donde se produce la salida de vía, la carretera no dispone de señalización horizontal y el firme es un riego asfáltico con un ancho aproximado de 5 metros por lo que es recomendable circular a una velocidad moderada. La velocidad



máxima de circulación en vías secundarias es de 90 Km/h, si bien, se aconseja adaptar la velocidad a las características de la vía. En carreteras estrechas con un pavimento de riego asfáltico, como es la que nos ocupa, la velocidad de circulación debe ser menor de estos 90 km/h, debiendo reducirse la velocidad, más si cabe, cuando existe una advertencia de peligro, tal y como sucede en el lugar el accidente, en el que existe una señal indicativa de advertencia de peligro de curva a la izquierda y un panel direccional, con lo que la velocidad según el reglamento de circulación debería de haberse reducido entre 15 y 30 km/h.

»Con estos antecedentes y a la vista de los informes aportados por la empresa de conservación y por el informe estadístico ARENA de la Guardia Civil, se concluye que no existe una relación 'causa – efecto' suficientemente clara que pueda responsabilizar de los daños sufridos al estado de la carretera, y por tanto, a la Diputación Provincial.

»A juzgar por las características de la vía y por la indicación de la señal vertical existente advirtiendo del peligro de curva a la izquierda (P-13b) y existiendo un panel direccional, el accidente podría haberse evitado si el vehículo hubiese circulado a una velocidad más moderada, y en el caso de producirse la salida de vía, los daños ocurridos hubieran sido de mucha menor consideración”.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia al interesado y a la expresada concesionaria, no se han presentado alegaciones.

**Sexto.-** El 24 de agosto de 2022 se formula propuesta de resolución, por la que se desestima 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.

## **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 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 el reclamante los requisitos de capacidad, legitimación y representación exigidos por la referida LPAC.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente de la Diputación Provincial o al órgano en que delegue, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92 de la LPAC, en relación con el artículo 34.2 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 efectuada a los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, 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.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquel que pueda producirse.

El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación 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 administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (a.e. Sentencias de 13 de septiembre de 2002, 17 de abril de 2007 o 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquella, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun



cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

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”.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyy1, debido a los daños materiales sufridos por su vehículo, conducido por tercera persona autorizada, a causa de un accidente producido por la presencia de gravilla en la calzada.

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 aquella está obligada a garantizar”.

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).

Como contrapartida, 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.

En el presente caso, admitida y comprobada la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante, y la regularidad formal de su petición, 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.

En cuanto al fondo del asunto, es preciso examinar los motivos que llevan a la Administración a desestimar la reclamación presentada por la interesada.

La propuesta de resolución considera que “no existe relación de causalidad entre el daño sufrido por el reclamante y el funcionamiento del





servicio público prestado por la Diputación Provincial de xxx1 con la carretera de su titularidad, ya que la causa del accidente fue la conducta de la propia conductora (sic) al circular a una velocidad inadecuada, sin que estos hechos puedan ser imputados a esta Administración, ni por acción ni por omisión, habiendo cumplido en todo momento la Diputación Provincial de xxx1 con las funciones de mantenimiento y vigilancia que le vienen impuestas”.

No obstante, el informe técnico de la Administración obrante en el expediente no puede ser considerado determinante para desestimar la reclamación. Indica que “Con estos antecedentes y a la vista de los informes aportados por la empresa de conservación y por el informe estadístico ARENA de la Guardia Civil, se concluye que no existe una relación ‘causa-efecto’ suficientemente clara que pueda responsabilizar de los daños sufridos al estado de la carretera, y por tanto, a la Diputación Provincial”.

Este Consejo Consultivo constata que el referido informe técnico de la Administración responsabiliza al conductor, por considerar que debería haber reducido la velocidad por las circunstancias de la vía, pese a que no hay una señal específica indicativa de que limite la velocidad por debajo de los 90 km/h establecidos de forma genérica. Únicamente una señal de peligro por curva a la izquierda.

Consta que la conductora del vehículo manifiesta a la Guardia Civil que “no iba deprisa”, porque pasa en muchas ocasiones por el lugar y que había mucha gravilla porque estaban bacheando.

Paradójicamente, frente a las conclusiones plasmadas en el referido informe técnico de la Administración, la Guardia Civil en su informe atestado describe el accidente señalando que el conductor “pierde el control del vehículo debido a la gran cantidad de gravilla existente en la calzada”; señala en cuanto a la superficie del firme que se encontraba “Con barro o gravilla suelta”; e indica además expresamente entre los factores concurrentes en el accidente el “Estado o condición de la vía” (página 2, punto 8.1), así como que “Presuntamente no existe infracción”, en particular ninguna de velocidad, y “No se aprecian errores” por parte del conductor (página 5).

Por tanto, no se presenta por la Administración prueba suficiente que permita afirmar la existencia una conducción inadecuada, ni justificar la presencia de gravilla en la calzada señalada por el informe atestado de la Guardia Civil.



Conviene recordar que el artículo 77.5 de la LPAC establece que “Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”. Por tanto, el informe de la Guardia Civil constituye prueba de veracidad de los hechos con presunción iuris tantum.

En cuanto al funcionamiento del servicio público, en relación a la correcta conservación de la vía, el informe de la contratista indica que “durante las labores de vigilancia, el día, 11 de marzo de 2021, no se detecta ninguna incidencia”, cuando el percance acaeció el 28 de abril de 2021. Pese a ello, amparándose en que no recibió ningún aviso específico, parece presumir que la vía estaba en correcto estado. Sin embargo, en la fotografía realizada en el lugar del percance adjuntada a su informe (página 3 de éste y 97 del expediente remitido) puede observarse muy claramente una gran cantidad de gravilla.

Es cierto 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. Sin embargo, aparece acreditado en el expediente que desde el 11 de marzo de 2021 hasta la fecha del accidente (28 de abril de 2021) no se realizaron labores de vigilancia específicas en el tramo donde aconteció el accidente.

Por todo ello, este Consejo considera que concurre un claro incumplimiento del deber de vigilancia que incumbe a la Administración, y por tanto la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños irrogados a la interesada.

Finalmente, consta en el expediente la existencia de una empresa contratista del mantenimiento de la carretera, aunque no sus obligaciones, y por ello no puede valorarse si estas afectan directamente al accidente acaecido.

En cualquier caso, debe recordarse que, de conformidad con lo establecido actualmente en el artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuya redacción es igual a la de las anteriores leyes de contratación pública, “Será obligación del contratista



indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

»Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será esta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

»Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que este, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

»La reclamación de aquellos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

Cuando se plantea, como en el presente caso, una responsabilidad patrimonial frente a la Administración Pública en la que interviene un contratista, la doctrina jurisprudencial considera que existen dos posibilidades a la hora de resolver estos procedimientos:

1.- O bien la Administración estima, total o parcialmente, la reclamación administrativa por reconocer la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial a su cargo, sin perjuicio de la posible acción de repetición una vez satisfecha la indemnización.

2.- O bien desestima la reclamación por considerar, como fundamento, que la responsabilidad corresponde al contratista, resolución que, sin reconocer derecho alguno a ser indemnizado, ni fijar cuantía alguna, deja abierta la acción del perjudicado -si está conforme- para reclamar contra el contratista por la vía oportuna.

Lo que no podrá hacer la Administración es dictar ambos pronunciamientos a la vez.

Es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que, en estos casos, debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin



perjuicio de la posibilidad de repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate.

**6ª.-** En cuanto al importe indemnizatorio, dada la antigüedad del vehículo y que ni la Administración ni la contratista se han pronunciado sobre las partidas que integran aquél, su determinación deberá fijarse en expediente contradictorio en el que, con audiencia del reclamante y la aportación de las pruebas que justifiquen la solución adoptada, se establezca definitivamente la indemnización procedente, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, 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.