



Sr. S. de Vega, presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 10 de septiembre de 2024, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por ssss, S.A., Compañía de Seguros y D. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 373/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 31 de julio de 2024 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 Dña. yyy2, en representación de ssss, S.A., Compañía de Seguros, y de D. yyy1, representante legal de su hijo menor de edad yyy3, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 2 de agosto de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 373/2024, 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 presidente del Consejo, correspondió su ponencia a consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El 15 de enero de 2024 Dña. yyy2, en nombre y representación de la compañía de seguros ssss, S.A. y de D. yyy1, que actúa en representación legal de su hijo menor de edad yyy3, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Diputación Provincial de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente de circulación



ocurrido el 14 de octubre de 2023, sobre las 20:50 horas, en la carretera cc-2297, de xxx2 a la CL-ccc, en dirección hacia esta última, cuando a la altura del punto kilométrico 0,55 el vehículo matrícula vvvv, conducido por D. yyy1, que iba en compañía de su hijo (propietario del vehículo), colisionó "con una piedra o roca de considerable tamaño que estaba en plena calzada y que se había desprendido, junto con otras más pequeñas, del talud que existe junto a esa carretera, resultando imposible esquivar dicho obstáculo inesperado". Como consecuencia de la colisión se produjo la pérdida total del vehículo.

Solicita una indemnización de 2.083,90 euros a favor de la compañía de seguros, que es el importe transferido por la misma al propietario del vehículo siniestrado en concepto de valor venal (1903 euros), incrementado en un 30 % del premio de afección y minorado en el importe de la franquicia (200 euros) y en el valor de los restos (190 euros). Asimismo, se reclaman 1.415 euros a favor del propietario del vehículo, por la diferencia entre el importe transferido por la aseguradora y el valor de mercado del vehículo (que se cuantifica en 3.499 euros).

Adjunta a su escrito copias del poder notarial de representación de ssss, S.A. y apoderamiento judicial *apud acta* otorgado por D. yyy1 a favor de Dña. yyy4, sin aparente relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, permiso de circulación y tarjeta del vehículo, libro de familia, informe estadístico del accidente elaborado por la Guardia Civil, informe pericial de pérdida total elaborado para la aseguradora, fotografías del vehículo, condiciones particulares de la póliza del seguro, justificante de transferencia realizada por la compañía de seguros al propietario por importe de 2083,90 euros y finiquito firmado por este último.

En el informe estadístico del accidente se hace constar lo siguiente: "A las 20:50 horas, cuando el vehículo siniestrado circula por la cc-2297, al llegar a la altura del PK. 0,550, el conductor se encontró con una piedra de dimensiones considerables que cayó del talud, no pudiendo esquivarla, arrastrando la misma. Resultando del mismo daños en la parte inferior del vehículo provocando pérdida de líquidos así como conductor y acompañante ilesos. Se observa raspón de unos 20 metros dejados en la calzada".

Segundo.- El 26 de enero de 2024 se dicta decreto por la presidenta de la Diputación Provincial que acuerda tener por iniciado el procedimiento, nombrar instructora e informar del plazo máximo para dictar y notificar la



resolución y del sentido desestimatorio del silencio, disponiendo su notificación a la parte reclamante.

El 6 de febrero de 2024 se da traslado de la reclamación y de la documentación anexa a la aseguradora de la Diputación Provincial y a la correduría de seguros, "para su conocimiento y efectos".

Tercero.- El 8 de abril de 2024 se emite informe técnico por el Servicio de Red Viaria y Maquinaria con el siguiente contenido:

"La carretera cc-2297 de xxx2 a la CL-ccc es de titularidad provincial y en la fecha del accidente se encontraba en buenas condiciones de conservación y mantenimiento, habiéndose efectuado tareas de bacheo el 9 de octubre tal y como reflejan los partes de trabajo de la empresa de conservación qqqq (cuya copia se adjunta) y no existiendo ninguna incidencia por desprendimientos en los partes de la vigilancia de la carretera en el año 2023.

»No consta hasta la fecha parte alguno de desprendimientos en el P.K. 0+550, como tampoco en la fecha del accidente en la que no se realizó aviso alguno a esta Diputación por la autoridad competente a efectos de limpieza y/o retirada de objetos sobre la calzada por razones de seguridad vial; asimismo se indica que en el punto kilométrico del lugar del accidente (P.K. 0+550) existe un sobreebanco y una cuneta en el pie del talud que sirve para resguardar y dar una mayor seguridad al tránsito en la calzada.

»En este punto la velocidad de la vía se encuentra limitada a 50 km/h estando señalizada en ambos sentidos de circulación.

»Al tratarse de una carretera convencional no existe la obligación legal de disponer de vallas de cerramiento en los márgenes de la carretera, ni se exige ningún tipo de diligencia adicional para seguridad vial.

»Por otro lado, el Reglamento General de Circulación indica que se adecuará la velocidad del vehículo a las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento".

Se acompaña al mismo informe sobre el estado de la carretera, elaborado por la empresa contratista qqqq, de 4 de abril de 2024, en el que



se hace constar: "El día 09/10/2023 se procedió a la realización de trabajos bacheo en la carretera cc-2297, entre la localidad de xxx2 y la carretera CL-ccc reparando aquellos desperfectos originados por el tráfico rodado en la capa de rodadura de dicha vía. Durante dicha jornada, no se detectó ningún objeto que invadiera la plataforma, por lo que a la finalización de los trabajos la carretera se encontraba despejada y en perfecto estado seguridad vial".

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, el 16 de abril de 2024 presenta alegaciones la parte reclamante, insistiendo en que ni el informe del Servicio de Red Viaria y Maquinaria ni el de la empresa encargada de la conservación acreditan que no hubiera un obstáculo en la calzada el 14 de octubre de 2023, extremo que resulta probado por la intervención de la Guardia Civil el mismo día del accidente a requerimiento del conductor. No consta que la compañía aseguradora de la Diputación haya presentado alegaciones.

Quinto.- El 30 de julio de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde a la Sección 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 (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.



No obstante, cabe poner de manifiesto el transcurso de un plazo superior a seis meses (máximo para la tramitación de estos procedimientos de acuerdo con el artículo 91.3 de la LPAC) desde que se presenta la reclamación (15 de enero de 2024) hasta que se formula la propuesta de resolución (30 de julio de 2024). El incumplimiento del plazo máximo legalmente previsto constituye a su vez una infracción de los principios y criterios que han de regir la actuación de las Administraciones Públicas, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), entre los que destacan los principios de eficacia, agilidad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- La compañía de seguros del reclamante está legitimada para interponer la reclamación, de acuerdo con la LPAC y con el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, y está acreditada su representación. No obstante, se advierte que se aportan condiciones particulares de la póliza del seguro que no están firmadas por el tomador, por lo que debería requerirse la subsanación con carácter previo a la resolución del procedimiento.

Respecto del propietario del vehículo, que actúa a través de su representante legal y reclama por la diferencia entre el importe transferido por la aseguradora y el valor de mercado del vehículo, tampoco se acredita la representación invocada por Dña. yyy2 por cuanto se aporta apoderamiento *apud acta* otorgado por el representante legal en sede judicial en asunto que no guarda relación con la reclamación formulada, por lo que debería requerirse la subsanación de los defectos advertidos antes de resolver sobre la misma.

La competencia para resolver la reclamación corresponde al presidente de la Diputación, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en los artículos 34.1.o) y 34.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto 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 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) 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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños ocasionados en un accidente ocurrido en la carretera provincial cc-2297 como consecuencia de la existencia de una piedra en la calzada.



Según se indica en la reclamación, "Resulta clara la responsabilidad de la Administración a la que nos dirigimos, pues la misma debe asegurarse de que las carreteras de su titularidad se mantengan en condiciones tales que permitan una conducción segura, lo que no ha ocurrido en este caso, al haberse producido el accidente por la presencia de piedras que deberían haberse retirado".

La entidad local niega los hechos y cuestiona la existencia de una piedra de gran tamaño en la calzada, puesto que "el informe estadístico no indica el lugar de la calzada dónde se encontraba ni se aporta documento gráfico que demuestre la existencia de la citada roca, como tampoco los fragmentos de otras de menor tamaño (...)". Además, considera que como titular de la carretera ha cumplido con el estándar de seguridad vial exigido por las leyes, con una vigilancia adecuada a la naturaleza e importancia de la misma (carretera local), sin que quede acreditada la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento de la actividad de la Administración y el daño que se reclama.

El artículo 57.1 del texto articulado 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, establece que "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".

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado (Dictamen 3.225/2002, de 9 de enero de 2003, entre otros), "la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifique quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar".

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por los reclamantes y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba



contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte reclamante.

En el caso examinado, una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente, y, en especial, de las diligencias instruidas por la Guardia Civil, permiten apreciar que el evento dañoso fue debido a la existencia de piedras en la calzada. La Diputación admite que es titular de la carretera.

No obstante, también resulta del informe estadístico aportado por la parte reclamante que el vehículo circulaba a 90 km/hora en un tramo comprendido entre la salida del término municipal y el enlace con la CL-ccc, informando los técnicos de la Diputación que la velocidad está limitada en esa vía a 50 km/hora, limitación a la que no hace referencia el informe estadístico. Existe también una señal de STOP poco después del punto donde ocurrió el accidente y antes de enlazar con la CL-ccc, por lo que parece prudente limitar la velocidad en ese tramo. Consta en el informe estadístico que en la calzada se aprecia un raspón de unos 20 metros en la calzada, lo que pone de manifiesto que el conductor tardó en detener el vehículo (se desconoce si por la velocidad a la que conducía o porque trató de seguir conduciendo a pesar del obstáculo en la carretera o por otra circunstancia).

En el caso examinado, en cuanto al adecuado mantenimiento viario, no consta en el expediente la frecuencia de las labores de limpieza o de vigilancia preventiva. En todo caso, sí resulta acreditado que la carretera estaba en buen estado de conservación puesto que acababan de finalizar los trabajos de bacheo pocos días antes del accidente y no hubo ninguna comunicación ni previa ni el mismo día del accidente para la retirada y limpieza de piedras en la calzada. Además, se informa por la Diputación y se observa en la fotografía incorporada al informe emitido por los técnicos provinciales, que justo en el punto del accidente se ensancha la carretera y existe una cuneta al pie del talud (de poca elevación) que dificulta la caída de piedras en la calzada y que no consta "hasta la fecha" ningún incidente comunicado por desprendimientos en ese punto kilométrico. En consecuencia, no queda acreditado que fuera exigible una señalización específica de peligro P-26, que sólo resulta obligatoria en el caso de los puntos con desprendimientos frecuentes. El día del accidente estaba despejado, la visibilidad era buena y el suelo estaba limpio y seco, según el citado informe estadístico.



La citada Ley sobre Tráfico 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 9.2); estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 11.1), 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 19.1).

El estándar de funcionamiento exigible al servicio de conservación no puede demandar que se retire de un modo inmediato cualquier obstáculo de la vía tan pronto como ocurra éste, y sin que exista un previo aviso o denuncia que pueda advertir de tal circunstancia.

En definitiva, el desprendimiento de piedras producido y la presencia en la calzada de una piedra de considerables dimensiones con la que colisionó el vehículo, sin que exista aviso de algún incidente anterior ni posterior a la actuación de la Guardia Civil, implican que se está en presencia de un evento no imputable a un mal funcionamiento del servicio público de carreteras. Esto es, la posibilidad de que el desprendimiento se hubiera producido poco antes del siniestro, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esa 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, de un modo inmediato, los obstáculos existentes en ésta, lo que puede originarse de forma repentina; 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.

Por otro lado, el informe del servicio responsable certifica que no existe ninguna incidencia por desprendimientos en los partes de la vigilancia de la carretera en el año 2023.

En definitiva, no ha quedado acreditado un incumplimiento por la Administración de su deber de conservación de la carretera en estado adecuado para la seguridad del tráfico ni una conducta omisiva que se pueda reprochar a la misma considerando el estándar de seguridad vial que las circunstancias exigían.



A la vista de cuanto antecede, procede desestimar la reclamación al no haber quedado debidamente acreditado el necesario nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público.

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 Dña. yyy2, en representación de ssss, S.A. Compañía de Seguros, y de D. yyy1, representante legal de su hijo menor de edad yyy3, 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.