



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 1 de septiembre de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 20 de julio de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx, representado por Dña. yyyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo por la existencia de gravilla en la vía por la que circulaba.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de julio de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 697/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Con fecha 8 de octubre de 2004, Dña. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, presenta en el registro general de la Diputación Provincial de xxxxx un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial en



el que manifiesta: "En fecha 31-3-2004 D. xxxxx conducía el vehículo de su propiedad, ya circunstanciado, por el punto kilométrico 0'800 la carretera xxxxx (xxxxx), cuando al salir de una curva, ante la existencia sobre la calzada de arena o gravilla sin señalizar mi poderdante se sale de la vía por el margen derecho, sufriendo importantes daños materiales".

Acompaña a su escrito copia de la siguiente documentación:

- Poder general para pleitos y especial para otras facultades conferido por D. xxxxx a favor, entre otros, de Dña. yyyyy.
- Permiso de circulación del vehículo, matrícula xxxxx, a nombre de D. xxxxx, y ficha técnica del vehículo siniestrado.
- Atestado de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, Subsector xxxxx, Destacamento xxxxx, diligencias 104/04, del que interesa destacar:

"Accidente de circulación ocurrido a las 17,45 horas del día 31 de marzo, a la altura del Km. 0,800 de la carretera xxxxx (xxxxx), sentido xxxxx, término municipal de xxxxx y partido judicial de xxxxx, consistente en salida de la vía por el margen derecho y posterior vuelco del turismo, matrícula xxxxx con el resultado de daños materiales de consideración en el vehículo implicado.

»(...) Causas a juicio de la fuerza: Existencia sobre la plataforma de la calzada de arena o gravilla, lo que conlleva a que el conductor del vehículo pierda la gobernabilidad del mismo y se salga de la vía por el margen derecho, no encontrándose señalizada la existencia de grava o arena sobre la calzada y encontrándose la misma a la salida de una curva no pudiendo ser percibida por el conductor hasta encontrarse a la altura de la misma.

»(...) Inspección ocular del lugar del accidente: Carretera local, tramo curvo orientado a la derecha, observándose sobre la plataforma de la calzada gravilla y arena, cubriendo la totalidad de la misma en una extensión que afecta a 50,00 metros, las mismas pudieran haber sido producidas por arrastre de vehículos que acceden o salen de los caminos existentes en ambos



márgenes. Estos vehículos principalmente pesados o agrícolas debido a la existencia en las inmediaciones de dos graveras, una escombrera y terrenos agrícolas.

»Se observan dos huellas de derrape, paralelas entre sí, pertenecientes al turismo implicado, que siguen una trayectoria de izquierda a derecha desde el carril derecho de circulación hasta el margen derecho de la vía.

»El turismo implicado fija su posición final junto al margen derecho de la calzada con su parte posterior apoyada sobre la barrera de seguridad”.

- Informes-valoración de sssss, por importe de 6.945,89 euros y 630 euros de 9 a 17 de junio de 2004, relativos al vehículo siniestrado, y facturas emitidas por xxxxx, de 10 y 17 de junio de 2004, por importe de 6.945,89 euros y 630 euros respectivamente.

- Recibo girado por sssss, relativo a la póliza de seguro referente al vehículo siniestrado, en el que consta: “Cobertura: garantías básicas, incluido seguro obligatorio”.

Segundo.- A solicitud del Jefe del Área de Hacienda y Desarrollo Local el Servicio de Vías y Obras emite informe de 4 de marzo de 2005 al que se adjuntan fotocopias de los partes diarios de operaciones de la brigada de conservación de la zona de xxxxx de los días 23 y 30 de enero y 1, 26 y 31 de marzo.

Tercero.- El 12 de abril de 2005 se acuerda poner de manifiesto el expediente a la parte reclamante, concediéndole un plazo de diez días para que formule alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Notificado el acuerdo el 19 de abril de 2005, con fecha 3 de mayo de 2005 Dña. yyyyy presenta un escrito en el que solicita que se tenga por evacuado el trámite conferido así como “el recibimiento del expediente a prueba”.



Cuarto.- El 2 de junio de 2005 se formula la propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación presentada, al no cumplirse los requisitos exigidos legalmente para estar en presencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen, acordándose asimismo la ampliación del plazo máximo de resolución conforme al artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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.h), 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 punto 4º, regla A), apartado g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente de la Diputación Provincial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34.1.o) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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, 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.

En la esfera de las Administraciones locales el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que "las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa", reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, remitiéndose a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial debido a los daños y perjuicios sufridos por D. xxxxx como consecuencia del accidente producido por la existencia de gravilla en la vía por la que circulaba.

Queda acreditado en el expediente la realidad del evento dañoso, los daños sufridos y la correcta valoración de éstos, de modo que resta por determinar si dichos daños son consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público concurriendo así el preciso nexo causal.

Al respecto, el atestado de la Guardia Civil levantado el día del suceso no deja lugar a dudas respecto a que el accidente se produjo como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, concurriendo, por tanto, el nexo causal entre éste y el daño sufrido, como se desprende de las siguientes consideraciones:

- En el tramo de carretera en el que se produjo el accidente existía sobre la plataforma de la calzada gravilla y arena, cubriendo la totalidad de ésta en una extensión de unos 50 metros.



- La arena y la gravilla se encontraban a la salida de una curva sin que pudiera ser percibida por el conductor con anterioridad a encontrarse sobre ella, de modo que no resulta exigible a éste ninguna medida de precaución adicional por dicho motivo.

- En el momento del accidente no se encontraba señalizada la presencia de grava o arena sobre la calzada; señalización que, de haber existido, hubiera podido alertar al conductor sobre el riesgo existente.

- A juicio de los agentes de la Guardia Civil la causa del accidente fue la existencia de arena o gravilla sobre la plataforma de la calzada, apreciándose por aquéllos huellas de derrape pertenecientes al turismo implicado.

Ha de señalarse que son reiterados los pronunciamientos judiciales en los que, en supuestos similares al aquí analizado, se considera imputable a la Administración el daño producido; así, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, en Sentencia de 23 de junio de 2003 (JUR 2004\227), indica:

“(...) es indudable que estamos en presencia de un supuesto de un funcionamiento normal o anormal del servicio Público, entendido éste en el sentido más amplio de función o actividad administrativa, esto es, gestión, actividad o quehacer administrativo, debiéndose excluir cualquier connotación subjetiva, es decir, de dolo o culpa personal.

»En efecto, el título de imputación viene dado por la titularidad administrativa del servicio o actividad en cuyo ámbito se produjo el daño, siendo imputable a la Administración demandada, por cuanto la exploración de carreteras comprende las operaciones de conservación y mantenimiento de éstas, no debiendo olvidarse que conforme a lo preceptuado en el artículo 57.1 del RD Leg. 339/90, de 2 de marzo (RCL 1990, 578, 1653), de 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 ese adjetivo, «posible» implica que sólo habrá prestación negligente del servicio público de carreteras si no se han cumplido unos estándares mínimos que se obtienen de la necesaria y razonable experiencia así como de la eficacia exigible a un servicio público en un Estado como el nuestro. Dicho de otro



modo, sólo habrá un evidente vínculo de causalidad entre la inactividad del servicio público de carreteras si se ha omitido la realización de operaciones de mantenimiento adecuadas y con la necesaria inmediatez y frecuencia, lo que claramente acontece en el presente caso, (...), lo que evidencia que las labores de mantenimiento no fueron ni adecuadas, ni llevadas a cabo con la necesaria inmediatez y frecuencia, concurriendo así el requisito del nexo causal entre el daño cuya reparación se pretende y el funcionamiento del servicio público (...).

Dichos pronunciamientos judiciales también reparan en dos circunstancias concurrentes en el presente caso, según se desprende del expediente: la inexistencia de señalizaciones y la frecuencia con que se producía tal circunstancia (arena o gravilla en la calzada). Así, cabe citar, entre otras, Sentencia de 9 de diciembre de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón: “La inexistencia de señalización en el punto en que acaeció la salida de la calzada, juntamente con el hecho de que la calzada estuviese llena de barro, fue determinante para la producción del daño, pues se trataba de accidentes imprevisibles y carentes de la procedente señal de peligro, y ello fue determinante de la salida de la calzada. (...). Esta frecuencia agrava la responsabilidad de la administración, pues ante una circunstancia de riesgo conocida y reiterada, debió adoptar medidas para su evitación o, al menos, para la señalización del peligro corrido por los usuarios de la vía, y al no hacerlo se produce la responsabilidad patrimonial demandada”.

No obstante, la propuesta de resolución desestimatoria se fundamenta en que, con apoyo en el informe del Servicio de Vías y Obras de 4 de marzo de 2005, “las brigadas de conservación de la zona de xxxxx incluyeron las tareas de barrido de arena y gravilla en la xxxxx y que dada la longitud de la trayectoria de frenado, se puede deducir que la velocidad del vehículo no era normal”, fundamentación que exige analizar los siguientes apartados del referido informe:

a) El apartado 4º, en el que se señala que “como puede apreciarse en las fotocopias que se adjuntan de los partes diarios de operaciones de la brigada de conservación de la zona de xxxxx, los días 23 y 30 de enero, 1, 26 y 31 de marzo, la citada brigada recorrió la mencionada vía provincial, haciendo, entre otras tareas, el barrido de arena y gravilla de ciertas zonas”.



Ahora bien, de las mencionadas fotocopias de los partes diarios de las operaciones de la brigada de conservación de xxxxx cabe extraer las siguientes conclusiones:

- Que en torno al punto kilométrico donde se produjo el siniestro resulta frecuente la presencia de barro en la calzada, según se desprende del parte de 31 de enero de 2004.

- Que entre los puntos kilométricos 0 y 9 el día 1 de marzo de 2004 se barre gravilla (600 m²), no volviéndose a realizar esta operación en el tramo en el que se ubica el lugar del accidente, punto kilométrico 0'800. El 26 de marzo se barre gravilla (300 m²) entre los puntos kilométricos 9 y 14.

- Que respecto del día del siniestro, 31 de marzo de 2004, con referencia al tramo de la carretera xxxxx comprendido entre los puntos kilométricos 0 y 0'900 se realiza la siguiente "descripción de trabajos realizados: Salida de emergencia por aviso del coordinador de xxxxx para acudir a un accidente entre xxxxx y xxxxx de 19,15 a 22,25. Barrer calzada y retirar hierros de los vehículos siniestrados. Matrícula xxxxx. Gris metalizado. Encargado. 3 horas".

Con lo cual se desprende no sólo que la calzada no pudo ser barrida antes del accidente del vehículo conducido por D. xxxxx, matrícula xxxxx, ya que según el atestado de la Guardia Civil éste aconteció en torno a las 17,45 horas, sino que además debió producirse otro accidente entre los puntos kilométricos 0 y 0'900 en el que se vio implicado el vehículo matrícula xxxxx.

De modo que cabe concluir que a pesar de ser frecuente en el tramo de carretera comprendido entre los puntos kilométricos 0 y 0'900 la existencia de barro, arena y gravilla, no se realizaron labores de barrido desde el día 1 de marzo de 2004, ni se colocó señal alguna que advirtiese del peligro –que no podía ser advertido por los conductores– con objeto de evitar siniestros como los que se produjeron.

b) El apartado 6º, en el que se consigna que "en el croquis que figura en las citadas diligencias, se puede apreciar como el vehículo terminó deteniéndose junto a la barrera de seguridad que protege el estribo del paso



por debajo de la autovía. La distancia desde el camino, lugar de localización en la calzada de la arena o gravilla, hasta el paso es de 540 m, longitud un tanto larga para detener un vehículo que circulaba a velocidad normal”.

Al respecto conviene precisar que, según el informe, hay 540 m de distancia entre el camino y el paso. Esta distancia no se corresponde con la distancia de frenado del vehículo, ya que según el propio croquis y el contenido del atestado el vehículo se detiene justo antes de la barrera de seguridad, barrera cuyo inicio se ubica bastante antes que el propio paso, sin que resulte acreditado que la frenada se inicie a la altura del camino. De modo que la distancia de frenado no son 540 m, sino necesariamente menos, a la vista del croquis, notablemente inferior, el siniestro se produce en la curva.

Interesa destacar que a diferencia de otros supuestos similares sometidos a dictamen de este Órgano Consultivo respecto de siniestros acaecidos en carreteras cuya conservación y mantenimiento también competía a la Diputación Provincial de xxxxx (Dictamen 637/2005), los agentes de la Guardia Civil no reflejan en el atestado como causa del accidente, a su juicio, la conducta del propio perjudicado (por ejemplo, exceder la velocidad recomendada), sino que en el presente caso, pese a apreciarse las huellas de frenada, consideran como causa exclusiva del accidente la existencia de arena o gravilla en la calzada.

De lo hasta aquí expuesto cabe concluir que del informe del Servicio de Vías y Obras no se desprende ninguna circunstancia que pueda excluir o atenuar la responsabilidad de la Administración, máxime cuando dicho informe, en su apartado 5º, precisa: “Que en las diligencias instruidas por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de xxxxx, especifican claramente las causas del accidente e incluso manifiestan la toma de fotografías que pueden aclarar determinadas dudas”.

Por todo ello, este Consejo Consultivo considera que procede estimar la reclamación formulada.

El importe de la indemnización deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx, representado por Dña. yyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo por la existencia de gravilla en la vía por la que circulaba.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.