



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero y Ponente
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de octubre de 2009, 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 27 de agosto de 2009 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. xxxxx, representado por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 1 de septiembre de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 932/2009, 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 de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El 17 de febrero de 2009 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en xxxx1, dirigida a la Diputación Provincial de xxxx2, una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, debido a los



daños ocasionados en el vehículo, matrícula xxxx, por la existencia de placas de hielo en la calzada.

Expone en la reclamación que el día 26 de diciembre de 2008, sobre las 08:50 horas, el vehículo circulaba por la carretera provincial xxx, sentido xxxx3 (xxxx2) cuando al llegar a la altura del punto kilométrico 1,200, como consecuencia de las placas de hielo existentes en la calzada, el conductor pierde el control del vehículo y se sale de la carretera.

El vehículo sufrió daños cuya reparación total asciende a 2.266,45 euros.

Adjunta a su reclamación el atestado instruido por el Puesto de la Guardia Civil de xxxx3 (xxxx2) con informe fotográfico del lugar donde se ha producido el hecho y la factura de reparación del vehículo por importe de 2.266,45 euros, cuantía que corresponde a la indemnización solicitada.

Segundo.- El 5 de marzo de 2009 la Diputación Provincial de xxxx2 acuerda admitir a trámite la reclamación, lo que se notifica al representante del interesado.

Tercero.- El 8 de mayo de 2009 el ingeniero técnico de obras públicas emite informe en el que señala que "La carretera presenta actualmente un buen estado el firme y de la señalización vertical y horizontal.

»(...) se hace constar que un capataz pasa frecuentemente, informando de las irregularidades observadas y tomar (sic) a la mayor brevedad las medidas oportunas para su reparación y correcta conservación de la carretera".

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia el 20 de mayo de 2009, el representante presenta el 9 de junio alegaciones en las que se ratifica en su pretensión inicial.

Quinto.- El 5 de agosto de 2009 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la necesaria relación de causalidad entre el daño sufrido por el reclamante y el funcionamiento del servicio público local.



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.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 Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- La Administración ha admitido tácitamente que concurren en el interesado y en su representante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Este Consejo Consultivo no puede pronunciarse sobre tales cuestiones puesto que no obra en el expediente ningún documento acreditativo de la concurrencia de los requisitos citados. No obstante, se advierte de que, antes de dictar la resolución y, en todo caso, previamente al abono de la indemnización que pudiera corresponder al reclamante, deberá constar debidamente acreditada en el expediente la legitimación con la que éstos actúan.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de xxxx2, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con el artículo 35.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y en virtud de la Resolución de 7 de julio de 2003, del Presidente de la Diputación, de delegación de competencias.



La reclamación se ha presentado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante. Los hechos ocurrieron el 26 de diciembre de 2008 y la reclamación se presentó el 17 de febrero de 2009.

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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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.

5ª.- En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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". Este precepto es 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 2.568/86, de 28 de noviembre.

En cuanto al fondo del asunto, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece que "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".

Debe partirse para ello de la obligación que, conforme al artículo 36.1.c), en relación con el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, tienen las Diputaciones Provinciales de mantener las vías sobre las que ostentan competencia en condiciones que garanticen la seguridad de los vehículos que por ellas transitan y de sus ocupantes.

El accidente tuvo lugar el 26 de diciembre de 2008, a las 08:50 horas, debido a la existencia de placas de hielo en la carretera. En estos casos, tal y como establece reiterada jurisprudencia, las medidas exigibles a la Administración son más flexibles, lo cual resulta justificado, dadas las extremadas precauciones que se requieren en esas circunstancias en la conducción, ya que la diligencia en ésta



resulta ser más alta que la exigencia administrativa de evitar las situaciones de riesgo, puesto que la existencia de hielo sobre la calzada en las carreteras en época invernal constituye un hecho ordinario y normal, que debe ser tenido en cuenta por los usuarios de aquéllas y adoptar así especiales medidas de precaución y celo a la hora de circular por ellas y más teniendo en cuenta la fecha en la que se produce el accidente, la hora y las condiciones climatológicas propias de la estación invernal.

En cuanto a la señalización existente en la carretera, también la jurisprudencia mantiene que su estándar puede variar de acuerdo con las circunstancias del lugar, ya se trate de una calzada mal conservada, o no, o de las diferentes clases de vías. En este caso concreto, la carretera provincial xxx, de acuerdo con el informe del ingeniero técnico de obras públicas, de 8 de mayo de 2009, el estado de su firme y la señalización vertical y horizontal eran los correctos. Además se trata de una vía secundaria, puesto que la citada carretera, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León, está incluida dentro de la Red Complementaria de carreteras que sirven de apoyo a las relaciones zonales entre los núcleos de población de dicho ámbito territorial, garantizan el acceso a éstos y complementan el sistema viario de las redes del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por tanto, el nivel de exigencia es menor.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Foral de Navarra de 1 de marzo de 2002, entre otras, señala: "(...) si con carácter general, a tenor de los deberes que son exigibles a la Administración ésta debe señalar los obstáculos que surjan, e incluso eliminar la nieve o el hielo, ya sea de forma mecánica o arrojando productos que palien o eviten sus efectos, estas obligaciones, ante la anomalía que suponen los efectos meteorológicos como los que nos ocupan, está en función de las condiciones de tiempo y lugar, pues como estándar de las obligaciones exigibles a la Administración, no puede entenderse que la misma pueda dar una respuesta inmediata evitando tales efectos meteorológicos que sólo son debidos a causas naturales (...), teniendo en cuenta que nos encontramos ante una vía pública que no forma parte de la red principal no puede ser exigible a la Administración ante la aparición de hielo una tan pronta intervención como la que exigiría la pretensión del actor, ya que es un fenómeno meteorológico común la aparición de hielo en período invernal, sin ni tan siquiera deber señalar este evento en vías secundarias, y ante este hecho el conductor debe



atemperar la circulación a las condiciones de tiempo y lugar que este evento climático hacen exigible (...)."

En igual sentido, la Sentencia de 10 de diciembre de 2002 del mismo Tribunal dice: "El estándar de seguridad no puede elevarse al punto de exigir a la Administración que disuelva las placas de hielo que se formen en la vía cualquier día de invierno a primera hora de la mañana, por previsible que sea ese riesgo impuesto por las condiciones climatológicas (...) no estamos hablando de contingencias especiales sino muy comunes en determinadas épocas del año, y que no pueden sorprender a los conductores más que a la Administración".

También la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 7 de abril de 2006, expone que "(...) la presencia de hielo es consecuencia de las bajas temperaturas (...) no siendo un puerto de montaña, no tratándose de un zona umbría y no existiendo tablero de obras de paso u otra circunstancia similar, no hay obligación de colocar ninguna de las dos señales de advertencia de peligro por pavimento deslizante a causa de hielo o nieve, según prevé la norma 8.1-IC de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento".

Ha de recordarse que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. Al no haberse acreditado suficientemente el hecho causante del daño ni las circunstancias en que se produjo, procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En este sentido y con carácter uniforme se viene pronunciando la jurisprudencia, al defender que la mera declaración del conductor del vehículo no es prueba suficiente para estimar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de febrero de 2006 (referida a una petición de responsabilidad en la que, como ocurre en el



presente caso, tan sólo se cuenta con la declaración del perjudicado) señala que “Las manifestaciones del conductor del vehículo implicado, por tanto, en los hechos no son prueba bastante para acreditar la forma en que se produjo el accidente, si no están completados con otras pruebas o indicios suficientes (...). Conforme al principio de la carga de la prueba, recogido en el antiguo artículo 1.214 del Código Civil y en el actual artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, incumbe al actor probar (...) la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda (...)”. Es decir, al recurrente incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada.

A la misma conclusión llega la Sentencia de 31 de octubre de 2006, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que mantiene: “Lo anterior, sin embargo, no significa, que no haya que probar la concurrencia en cada caso concreto de los citados requisitos. Por eso en aplicación de la remisión normativa establecida en el artículo 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, debe de tenerse en cuenta que rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho (*semper necessitas probandi incumbit illi qui agit*) así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega (*ei incumbit probatio qui dicit non qui negat*) y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios (*notoria non egent probatione*) y los hechos negativos (*negativa non sunt probanda*).

»En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1985, 9 de junio y 22 de septiembre de 1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997 y 21 de septiembre de 1998)”.



No se puede considerar que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas “convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivado de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerza competencias en la ordenación de un determinado sector, porque, de lo contrario, como pretende la representación procesal del recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico” (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1998).

La Diputación Provincial de xxxx2, a través del informe del ingeniero técnico de obras públicas, acredita que el día del accidente la superficie de la calzada el día del accidente estaba mojada y húmeda, aspecto propio de la hora en que acontece el accidente, las 08:50 de la mañana y el día 26 de diciembre de 2008, un día invernal. A mayor abundamiento, el testigo del atestado instruido por el Puesto de la Guardia Civil de xxxx3 señala “Que cuando hay mala climatología es habitual que se puedan crear placas de hielo en esta carretera”.

La Policía Local informa que “A juicio de los funcionarios de policía que realizan el presente informe, la posible causa del accidente pudo ser una velocidad inadecuada para las condiciones existentes por parte del conductor del vehículo”.

El artículo 19.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, señala que “Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, 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”. Este precepto es reproducido de forma literal por el artículo 45 del Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, por el que aprueba el Reglamento General de Circulación.



En consecuencia, cumplida por la Administración su obligación de mantener la carretera en condiciones adecuadas a la circulación y dado que existe una correcta conservación y señalización de la vía, no puede considerarse probada la existencia de relación de causalidad entre los daños producidos y el funcionamiento del servicio público, razón por la que procede desestimar la reclamación.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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