



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de mayo de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx*, 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 22 de abril de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 168/2014, 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. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 18 de julio de 2013 Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, presenta ante la Junta de Castilla y León una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que expone que el 13 de abril de 2013 D. xxxx conducía el vehículo motocicleta matrícula vvvv, cuando a la altura del



punto kilométrico 7,4 de la carretera autonómica xx, perdió el control del vehículo, debido a la existencia de una balsa de agua que cruzaba la calzada de izquierda a derecha durante un tramo de 1,5 metros, en una zona de curva y nula visibilidad para la reacción de un conductor medio. Atribuye la responsabilidad a la Junta de Castilla y León por el inadecuado mantenimiento de la vía, y la inexistencia de señalización adecuada.

Solicita una indemnización de 8.128,01 euros por los siguientes conceptos:

- 3.428,01 euros por las lesiones sufridas por el conductor, que se concretan en 40 días improductivos, 1 punto de secuelas y la aplicación del 10% del factor de corrección.

- 4.700 euros por el valor de la motocicleta conforme a su valor de mercado, puesto que resultó siniestro total.

Adjunta a la reclamación copias del informe estadístico Arena instruido por la Guardia Civil, del informe de valoración de daños y consulta de tasación, de diversa documentación médica y declaración jurada de que por estos hechos no se siguen otras actuaciones judiciales o extrajudiciales, así como de no poder desgravar el IVA correspondiente a la indemnización.

Previo requerimiento, aporta copias compulsadas del poder notarial acreditativo de la representación y de la solicitud de baja del vehículo, original de las condiciones particulares del seguro, de recibo de su pago, así como copia del DNI del representado.

Segundo.- El 26 de septiembre se acuerda la admisión a trámite de la reclamación y el nombramiento de instructora y secretaria del procedimiento.

El 16 de octubre se acuerda el cambio de instructor del procedimiento, lo que se notifica al reclamante.

Tercero.- El 15 de noviembre, el encargado de taller del Servicio Territorial de Fomento emite informe en el que indica:



“Se comprueba que los precios de las reparaciones realizadas se corresponden con los precios normales del mercado.

»Las partidas presentadas se corresponden con un accidente ocurrido en la forma descrita en la reclamación.

»El valor venal del vehículo es de 1.800 €”.

Cuarto.- El 16 de diciembre, la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento emite informe en los siguientes términos:

“1.- La carretera xx de xx1 a L.P. con xxxx1 es de titularidad de la Junta de Castilla y León.

»2.- Se han revisado los partes de incidencias elaborados por el personal de vigilancia de carreteras de la Junta de Castilla y León y no se tiene conocimiento de la existencia de ninguna balsa de agua en la calzada en la fecha indicada. Así mismo se han examinado los partes de trabajo de la empresa encargada de la conservación de dicha carretera y no se tiene constancia de que se produjera ningún accidente el día 13 de abril de 2013 en el p.k: 7'400 de la carretera xx, por lo que no se pudo realizar ninguna actuación al respecto, al no tener conocimiento de su existencia”.

Quinto.- Solicitado informe complementario, el 14 de diciembre el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento informa lo siguiente:

“1.- No se tiene constancia de problemas de drenaje y canalización de aguas ni se ha realizado ninguna actuación posterior por ese motivo en el punto kilométrico 7'400 de la carretera xx.

»2.- Se han revisado los partes de accidentes proporcionados por el Concentrador de Información de Accidentes de Tráfico (CIAT), de la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, desde el uno de enero de 2000 hasta la fecha actual y no se ha producido en ese punto ningún accidente por causas similares. La IMD de esa carretera en el año 2012, último año del que se disponen datos, fue de 963 vehículos/día. En 2011 fue de 1.313 vehículos/día.



»3.- El tramo de esa carretera desde el punto kilométrico 7'250 hasta el 7'600, es una zona de curvas que tiene limitada la velocidad a 70 km/h, advertida con la correspondiente señal tipo R-301 situada en el punto kilométrico 7'175".

Sexto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que se hayan presentado alegaciones.

Séptimo.- El 31 de marzo de 2014 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación patrimonial presentada.

Octavo.- El 4 de abril de 2014 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente la referida propuesta.

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 apartado tercero, 1.g) 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 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, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado



Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 16 del Decreto 12/2012, de 29 marzo, de desconcentración de competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 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 mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 Autónoma de Castilla y León.

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.

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 aquél 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 aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica 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 que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél 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, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

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 aquélla, 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 aquélla".



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".

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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios presentada por Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la parte reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar 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, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del reclamante (en este caso el conductor del vehículo) 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 el daño producido.

En concreto, el artículo 57.1 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, 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. 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".

No obstante, la jurisprudencia mantiene que el estándar exigible en la señalización y conservación de la vía puede variar a la vista de las circunstancias del lugar o de las diferentes clases de vías (al no tratarse de una vía principal, el nivel de exigencia es menor).

Asimismo la citada Ley 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).

En el caso examinado, el daño se produjo como consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público: una carretera autonómica.

Tal y como señala la propuesta de resolución, no ha quedado probada cuál es la causa de la presencia de agua en la calzada, dado el buen tiempo reinante y la ausencia de deficiencias estructurales en el drenaje. A este respecto indica que debió producirse de forma sorpresiva, puntual y esporádica, presumiblemente por la acción de un tercero ajeno al servicio público, como pudieran ser las labores de riego de un predio colindante.



Asimismo no consta que se comunicase tal incidencia a fin de que se procediera a la señalización de tal circunstancia y a la eliminación de la situación de riesgo. En este sentido, en el informe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento se indica que, revisados los partes de incidencias elaborados por el personal de vigilancia de carreteras, no se tiene conocimiento de la existencia de ninguna balsa de agua en la calzada en la fecha indicada, por lo que parece ser que la presencia de agua en la calzada fue algo esporádico y de poca duración en el tiempo.

Como ya afirmó el Tribunal Supremo en Sentencias de 8 de octubre de 1986 y 11 de febrero de 1987, no queda excluido que se establezca la imputación de la responsabilidad a la Administración en los supuestos de daños producidos con ocasión de accidentes de tráfico, en los que la situación de peligro inminente en la circulación se origina a causa de la acción directa de terceros sobre la calzada; y, en concreto, en los supuestos de que dicho peligro se produce por la presencia de obstáculos en la calzada. El presupuesto necesario en estos casos 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 articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en relación con el artículo 149.5 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, y la Instrucción 8.1-IC, sobre señalización vertical de carreteras.



De forma que, para la apreciación de la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de un tercero y la inactividad de la Administración, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial señalado en Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 1993 (en el mismo sentido, Sentencias del mismo Tribunal de 27 de noviembre de 1993 y 31 de enero de 1996), según la cual "(...) ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado (...)".

A estos efectos, 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 sólo 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 dañinos 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 indicarán 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 la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, salvo en el supuesto de hecho notorio; en el caso de ser controvertido, también le corresponde a la Administración 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 la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos, en el caso de que se actúen tales situaciones de riesgo.

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. A pesar de esto, la naturaleza indicada del factor causante del accidente (la intervención de un tercero) y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquél, 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 obligación, 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.

En cualquier caso, aún de entender que no ha intervenido un tercero en la producción del siniestro, es preciso poner de manifiesto que no resulta acreditada la existencia de un déficit de la actuación administrativa a los efectos de prevención de situaciones de riesgo referentes al deber de conservación y mantenimiento de la carretera o a una ineficiencia en la restauración de las condiciones de seguridad.



No se ha cuestionado por la parte reclamante el estándar de funcionamiento, ni en cuanto a la composición del firme de la calzada, ni en cuanto al sistema de desagüe. No obstante, en el informe complementario realizado por el Servicio Territorial de Fomento se indica que no existían problemas de drenaje y canalización de aguas en el lugar del siniestro y que no se ha realizado ninguna actuación posterior por este motivo.

Por otro lado, se hace preciso poner de manifiesto la inexistencia de siniestros por tal causa, así como el funcionamiento regular del servicio de vigilancia de carreteras.

En consecuencia, no puede considerarse probada la existencia de relación de causalidad entre los daños producidos y el funcionamiento del servicio público, razón por la que 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 Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, 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.