



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero

Sr. García Fonseca, Secretaria
accidental

Excusa su ausencia:
Ponente

Sr. Quijano González, Consejero y
La Sección Primera del Consejo
Consultivo de Castilla y León,
reunida en Valladolid el día 24 de
junio de 2004, ha examinado el
*expediente de responsabilidad patri-
monial iniciado como consecuencia
de la reclamación presentada a
instancia de D. xxxxxx xxxxxx xxxxxx,*
y a la vista del mismo y tal como
corresponde a sus compe-tencias,
emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 27 de mayo de 2004 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. xxxxxx xxxxxx xxxxxx, representado por D. yyyyyy yyyyyy yyyyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo al quedar atrapado en medio del agua por el desbordamiento del río rrrrr.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de mayo de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 370/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Quijano González.

Primero.- Mediante escrito remitido por burofax, con fecha 2 de marzo de 2002, D. xxxxxx xxxxxx xxxxxx presenta una solicitud de indemnización de



daños y perjuicios reclamando los daños ocasionados en su vehículo al quedar atrapado en medio del agua por el desbordamiento del río rrrrr.

Dicha solicitud es reiterada nuevamente con fecha 28 de febrero de 2003.

Los hechos, según el reclamante, tuvieron lugar el 4 de marzo de 2001 sobre las 23,25 horas, al quedar atrapado su vehículo xxxxxxxxxxxx matrícula xx-xxxx-xx, por las aguas del río rrrrrr, en el badén existente a la altura del punto kilométrico x de la carretera xx-xx (xxxxxxxx-xxxxxx).

Cifra los daños solicitados en un total de 1.083,23 euros, conforme al informe pericial que acompaña.

Acompaña a su solicitud el certificado de la Guardia Civil y una copia del informe pericial. Posteriormente, a requerimiento de la Administración, presenta una copia compulsada de su declaración de no haber recibido indemnización alguna y el original del informe pericial ya remitido.

Segundo.- Mediante informe de fecha 23 de mayo de 2003, el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de xxxxxxxx señala que "entre xxxxxxxx-xxxxxx, no existe el p.k. x,00, la numeración kilométrica de esta carretera se inicia en xxxxx y el p.k. que relacionan está dentro de la provincia de xxxx. Por otro lado, el tramo entre xxxxx y xxxxxx es una meseta bastante elevada, en la que es imposible que existan inundaciones".

Emite un nuevo informe, de fecha 19 de enero de 2004, en el que se hace constar que "los daños reclamados según la factura presentada no son adecuados a los posibles daños ocasionados, pues en ningún caso, según los datos de que disponemos, el vehículo fue anegado por las aguas hasta el punto de tener que cambiar los segmentos, culata, etc. La única reclamación admisible podría ser la de la grúa que le rescató de la zona de las aguas, daños que no reclama, por lo que según nuestro criterio la reclamación es infundada".

Tercero.- Con fecha 29 de enero de 2004, el Jefe de la Sección de Hidrología del Ministerio de Medio Ambiente informa de que "con fecha 04/03/2001, y debido al fuerte temporal, se originó una crecida de tipo



extraordinario del RIO rrrrrr con desbordamientos en algunos puntos. Dicha circunstancia ha quedado registrada en la ESTACIÓN DE AFOROS N° xxx, situada sobre el RIO rrrrrr, en la localidad de xxxxxxxx”.

Cuarto.- En el informe realizado por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, destacamento de xxxxxxxxxx, con fecha 30 de enero de 2004, se hace constar que:

»1º.- La Pareja de servicio de vigilancia de carreteras, compuesta por un Sargento 1º y un Guardia Civil, tuvo conocimiento mediante radio-teléfono desde su central en xxxxxxxx (xxxx), que la carretera xx-xxx (xxxxxxx-xxxxxx) un vehículo se encontraba atrapado por las aguas desbordadas del río rrrrrr.

»2º.- En el P.K. x de la mencionada vía, puente sobre el río rrrrrrr, la Pareja de servicio observó el desbordamiento del río, y un vehículo sobre el puente con dirección a rrrrrr, con la corriente de las aguas a la altura de los cristales de las puertas y dos personas en el interior.

»Dos efectivos de la Guardia Civil y utilizando el vehículo oficial, un todo terreno Nissan Terrano, remolcaron el vehículo fuera del puente hasta la zona no inundada.

»3º.- El día del siniestro llovió intensamente, desbordándose varios ríos de la provincia. La señalización existente sentido xxxxxx que era la que llevaba el vehículo es: Señal vertical P-xx estrechamiento de la calzada y señal vertical R-x prioridad al sentido contrario”.

Quinto.- En el trámite de audiencia concedido al interesado, éste presenta un escrito de alegaciones fuera del plazo concedido, con fecha 13 de abril de 2004, reiterando sus pretensiones.

Sexto.- Con fecha 16 de abril de 2004, el Servicio Instructor formula una propuesta de resolución en el sentido de que procede desestimar la reclamación formulada, al estar ante un supuesto de fuerza mayor.

Séptimo.- El 21 de abril de 2004 la Asesoría Jurídica informa favorablemente sobre la propuesta de resolución indicada.



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

3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de Junta de Castilla y León en xxxxxxx, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.12 del Decreto 93/1998, de 14 de mayo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

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 Autónoma 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por D. yyyyyy yyyyyy yyyyyy, en nombre y representación



de D. xxxxx xxxxx xxxxx, debido a los daños ocasionados en su vehículo al quedar atrapado en medio del agua por el desbordamiento del río rrrrrr.

El interesado 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, consta que lo hizo con fecha 2 de marzo de 2002, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el 4 de marzo de 2001.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, a diferencia de los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que sí existe responsabilidad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León por los daños causados, como analizaremos a continuación.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

La Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada.

En cuanto a las normas que regulan la imposición de obligaciones al respecto, 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, dispone 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".

La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1998 afirma que para que exista responsabilidad en estos casos basta con la existencia de



factores sin cuya concurrencia no se hubiera producido el resultado, “no siendo admisibles, en consecuencia, restricciones derivadas de otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que válidas como son en otros terrenos irían en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (Sentencias de 5 de junio y 16 de diciembre de 1997). La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquellos que comportan fuerza mayor, única circunstancia admitida por la Ley con efecto excluyente, a los cuales importa añadir el comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte (Sentencias de 27 de abril de 1996 y 7 de octubre de 1997)”.

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado (Dictamen nº 3225/2002, 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”.

Asimismo, respecto a la fuerza mayor en supuestos de desbordamientos, el Tribunal Supremo ha señalado, en Sentencia de 7 de octubre de 1997, que “la responsabilidad de la Administración tiene lugar no sólo en los casos en que la inundación o el desbordamiento es originado por una actividad administrativa positiva o por la omisión unida a una creación de riesgo, sino también en los casos en que se incumple el deber de poner fin a hechos o actos ajenos a su actuación que puedan provocar el desbordamiento y la perniciosa acción de las aguas que discurren por sus cauces naturales. Sólo se reconocen como excepcionales los acontecimientos de lluvias torrenciales o a destiempo que son considerados como casos de fuerza mayor excluidos expresamente por la Ley”.

En todo caso, es la Administración quien debería acreditar la existencia de fuerza mayor, pues tal carga recae sobre ella cuanto por tal razón pretende



exonerarse de su responsabilidad patrimonial, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en las Sentencias, entre otras, de 11 de julio de 1995 y 20 de octubre de 1997, añadiendo esta última que “el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el de causalidad corresponda a la Administración”.

Hay que recordar, asimismo, que la doctrina jurisprudencial ha venido entendiendo la fuerza mayor como aquel evento imprevisto e irresistible, de tal forma que dicho evento era difícilmente previsible pero que, aun siendo previsible, sería inevitable. En el ámbito administrativo se añade, además, la nota de ajeneidad del servicio, en el sentido de que sólo puede generarla aquel evento exterior al funcionamiento de los servicios en cuyo seno surge la lesión, pues declara el Tribunal Supremo en la Sentencia de 20 de octubre de 1997 que “la fuerza mayor es concepto jurídico que debe quedar ceñido, como reiteradamente ha repetido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al suceso que esté fuera del círculo de actuación obligado, que no hubiera podido preverse o que previsto fuese inevitable, como guerras, terremotos, etc., pero no aquellos eventos internos intrínsecos insitos en el funcionamiento de los servicios públicos”.

7ª.- En el presente caso la única cuestión que se plantea es si existe o no un acontecimiento generador del daño que pueda ser calificado de fuerza mayor y que, por tanto, permita a la Administración exonerarse de responsabilidad.

El Servicio Instructor llega a la conclusión de que estamos ante un supuesto de fuerza mayor, en atención a los informes emitidos por la Guardia Civil y por la Sección de Hidrología del Ministerio de Medio Ambiente. En el informe emitido por este último se hace constar que “con fecha 04/03/2001, y debido al fuerte temporal de lluvias, se originó una crecida de tipo extraordinario del río rrrrrrr con desbordamientos en algunos puntos”.

Debemos plantearnos si en el presente expediente administrativo está probado la concurrencia de un elemento generador de fuerza mayor, puesto que hemos de recordar, como ya hemos señalado, que la prueba corresponde a la Administración.



Tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de septiembre de 1999, la existencia de lluvias “no presupone que tales lluvias (...) constituyan un fenómeno imprevisible e inevitable”.

A juicio de este Consejo Consultivo no es prueba suficiente el contenido de los informes citados para encajar tales precipitaciones en el concepto jurídico indeterminado de fuerza mayor, por desconocer qué nivel aproximado de lluvia cayó en esa zona en los momentos temporales inmediatos a la producción del accidente, si se trataba de una crecida paulatina en el tiempo o estábamos ante una avenida inopinada y repentina de las aguas, así como el nivel de precipitaciones vigente en la zona en la época del accidente.

Determinada la no probanza de fuerza mayor, hemos de entrar a analizar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del reclamante se adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas, así como si la Administración, por su parte, cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía, le resultan exigibles, en concreto, las establecidas por el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial ya citado, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida.

En el caso examinado, la lesión se ha producido como consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público. Una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente y, en especial, el atestado levantado por la Guardia Civil, permite apreciar que el evento dañoso fue debido a que el vehículo siniestrado “se encontraba atrapado por las aguas del río rrrrrrrr desbordado en ese día, a la altura del PK x de la carretera xx-xxx (xxxxxx-xxxxxx)”.

Hay que entrar a analizar si se puede hablar o no de funcionamiento normal o anormal de la Administración que haya incidido en la producción del



daño, esto es, si la Administración ha acreditado que, pese a la existencia de agua en la carretera xx-xxx como consecuencia del desbordamiento del río rrrrrr –lo que originó que se quedara atrapado el vehículo–, se había hecho lo preciso para evitar accidentes mediante la puesta en funcionamiento de un servicio adecuado a las exigencias sociales. A esto hay que responder negativamente, puesto que no había señalización alguna que advirtiera de la existencia de agua en la calzada ni de su peligro, lo que determina incumplimiento de sus obligaciones por parte de la Administración, es decir, un funcionamiento anormal por parte de aquélla.

En cuanto al importe de la indemnización, considera este Consejo Consultivo adecuado el solicitado por el reclamante, que asciende a 1.083,23 euros, justificado con el correspondiente informe pericial, puesto que el informe emitido por el Jefe de Sección de Conservación y Explotación de Carreteras, de fecha 19 de enero de 2004, carente de cualquier dato técnico al respecto, se considera insuficiente para desvirtuar lo acreditado por el reclamante.

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deberá actualizarse a la fecha en la 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 xxxxx xxxxx, representado por D. yyyy yyyy yyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo al quedar atrapado en medio del agua por el desbordamiento del río rrrrrrrr.

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