



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, 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 Valladolid el día 12 de enero de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx y la compañía sssss Seguros, S.A.*, 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 13 de diciembre 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 y la compañía sssss Seguros, S.A., representados por D. yyyyy, debido a los daños ocasionados en el vehículo de aquél por el mal estado de la vía por la que circulaba.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de diciembre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.103/2005, 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. Madrid López.

**Primero.-** Con fecha 23 de diciembre de 2003, se recibe en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial, presentada por D. xxxxx y la compañía sssss



Seguros, S.A., representados por D. yyyy, debido a los daños ocasionados en el vehículo de aquél con ocasión de un accidente que describe en los siguientes términos:

“Sobre las 16,45 horas del día 28 de agosto de 2003, circulaba el turismo propiedad de D. xxxxx, marca `xxxx`, matrícula xxxx, conducido por Dña. vvvvv, asegurado en la Cía sssss por la carretera xxxx (xxx-xxx), y cuando lo hacía por el km. 11,300 se salió de la calzada debido al deficiente estado de conservación en la que se encontraba (...)”.

Acompañan a la reclamación los siguientes documentos:

1.- Copia del permiso de circulación.

2.- Atestado de la Guardia Civil del sector de xxxxx, destacamento de xxxxx, cuyo contenido está integrado por la diligencia de conocimiento y comparecencia, diligencia de inspección ocular, diligencia de manifestación de la conductora del turismo accidentado, y diligencia de informe, en la que los instructores del atestado realizan las siguientes consideraciones:

“(…), es parecer de los Agentes Instructores que el accidente tuvo el siguiente desarrollo:

»Sobre las 16,45 horas del día 28 de agosto de 2003, el turismo xxxx, de color blanco, matrícula xxxx, circulaba por la carretera xxxx (xxx-xxx), cuando al hacerlo por un tramo curvo hacia su izquierda, su conductora pierde el control del turismo, se desliza del vehículo invadiendo el carril izquierdo y su conductora no puede realizar maniobra para evitar que el turismo se saliese de la vía a la altura del km. 11,300, posteriormente el turismo vuelca en la cuneta a muy escasos metros de la salida de la vía.

»Conductor y usuarios posteriormente salieron por su propio pie del vehículo, y fueron trasladados para recibir asistencia sanitaria en Centro de Salud de xxxxx.

»Posibles causas del accidente:



»Causas mediatas (Son aquellas que no dan lugar al accidente, pero conducen o coadyuvan a su materialización):

»- Relativas a los vehículos: ninguna.

»- Relativas a la carretera: en deficiente estado de conservación, se ha observado gran deslizamiento, más allá del que se pueda producir por la simple lluvia caída. La superficie se encuentra en mal estado, muy mala adherencia, muy deslizante.

»- Relativas a fenómenos atmosféricos: lluvia intensa.

»- Relativas a los conductores: ninguna.

»Causas inmediatas (Son aquellas que sí provocan o inciden directamente en la ocurrencia del siniestro):

»- Velocidad y otras infracciones a las normas de circulación: supuestamente existe velocidad inadecuada para las condiciones de la vía.

»- Deficiencias en la percepción: ninguna.

»- Errores en la invasión: ninguna.

»- Condiciones negativas: carretera en deficiente estado de conservación, se ha observado gran deslizamiento, más allá del que se puede producir por la simple lluvia caída. La superficie se encuentra en mal estado, muy mala adherencia, muy deslizante.

»Por todo lo expuesto anteriormente, `es parecer´ de los Agentes Instructores, que la causa principal o eficiente de que el accidente sobrevenga, está motivada por supuestamente existir un mal estado de la vía por lluvia e insuficiente estado de conservación al estar su firme muy deslizante, por lo que pueda existir una supuesta ligera velocidad inadecuada para las condiciones de la vía, por parte del conductor del turismo xxxx, matrícula xxxx”.



3.- Fotocopia que contiene información periodística sobre el estado defectuoso de la carretera xxxx y el gran número de accidentes producidos, especialmente en el tramo entre xxxxx y el cruce de la carretera a xxxxx.

4.- Facturas expedidas por el taller encargado de la reparación del vehículo, cuyos importes ascienden a 2.265,82 y 834,20 euros, abonados por D. xxxxx y la compañía aseguradora, respectivamente.

**Segundo.-** Mediante escrito de 27 de enero de 2004 se requiere a D. yyyyy, como representante de los interesados, para que aporte el original o una copia compulsada de los poderes de representación tanto de sssss como de D. xxxxx; dichos documentos son debidamente presentados.

**Tercero.-** Mediante escrito 3 de marzo de 2004, se informa al representante de los interesados de los diferentes extremos relativos al procedimiento iniciado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**Cuarto.-** Mediante Orden del Consejero de Fomento de 24 de marzo de 2004, se procede a la admisión a trámite de la reclamación y se dispone el nombramiento de Instructor.

**Quinto.-** Con fecha 31 de marzo de 2004 se acuerda la apertura del periodo probatorio que concluye con el siguiente resultado:

- Declaración efectuada por la parte reclamante, con fecha 15 de abril de 2004, de no haber recibido ninguna indemnización en relación con el accidente sufrido.

- Informe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx, emitido el 19 de abril de 2004, en el que se afirma lo siguiente:

"1º.- Que dicho tramo había sido transferido recientemente por la Diputación Provincial de xxxxx y la circunstancia de firme deslizante no



había sido percibida, sino que el firme en apariencia no estaba en mal estado de conservación.

»2º.- Que según el Reglamento General de Circulación (B.O.E. nº 27 de 31 de enero de 1992):

»Art. 46. Moderación de velocidad. Casos.

»Se circulará a velocidad moderada, y si fuera preciso, se detendrá el vehículo cuando las circunstancias lo exijan, especialmente en los casos siguientes:

»g) Al circular por pavimento deslizante o cuando pueda salpicarse o proyectarse agua, gravilla u otras materias a los demás usuarios de la vía.

»Art. 45. Adecuación de la velocidad a las circunstancias.

»Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos, y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas y 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.

»3º.- Que dicho tramo presenta un trazado con numerosas curvas, y por ello existe la correspondiente señalización de advertencia de peligro en todo el mismo, P-13a, P-13b, P-14a y P-14b”.

- Informe del encargado del taller adscrito al Servicio Territorial de Fomento de xxxxx, de 20 de abril de 2004, en el que manifiesta que “a la vista de la documentación presentada se comprueba que los precios contemplados en la factura corresponden con los precios normales de mercado.



»En cuanto a los daños señalados sí pueden corresponder con la forma de producirse el accidente, teniendo en cuenta que no se han comprobado los daños en dicho vehículo”.

- Remisión por el Juzgado nº 3 de xxxxx del atestado nº xxx/2003 de la agrupación de tráfico de la Guardia Civil.

**Sexto.-** El día 6 de julio de 2004, concluida la instrucción del expediente, se da audiencia del mismo al representante de los reclamantes (recibiendo la notificación del inicio del trámite el 12 de julio), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

Con fecha 28 de julio de 2004 el representante presenta un escrito de alegaciones en el que se ratifica sustancialmente en los términos de la reclamación inicial, aunque acepta la existencia de una posible concurrencia de culpas por un exceso de velocidad de la conductora del vehículo.

**Séptimo.-** La propuesta de resolución de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento, de fecha 14 de noviembre de 2005, señala que procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial, reconociendo el derecho de D. xxxxx a una indemnización de 1.132,91 euros y el derecho de sssss Seguros a recibir una indemnización de 417,10 euros.

**Octavo.-** El 17 de noviembre de 2005 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento 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, en lo sustancial, 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.

No obstante, es preciso señalar una observación a la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, toda vez que existe una evidente tardanza en su tramitación. Así, mientras que el escrito de reclamación tuvo entrada en el registro de la Delegación Territorial el 23 de diciembre de 2003, hasta el día 14 de noviembre de 2005 no se emitió la propuesta de resolución, lo que necesariamente ha de considerarse como una vulneración de la Administración de principio y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización de responsabilidad patrimonial de la Administración se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**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 Consejero de Fomento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad 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 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 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002), 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 formulada por D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx y la compañía sssss Seguros, S.A., debido a los daños ocasionados en el vehículo de éste por el mal estado de la vía por la que circulaba.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, consta que lo hizo con fecha 23 de diciembre de 2003, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar –según se deriva de los informes obrantes en el expediente– el 28 de agosto de 2003.

La cuestión planteada en el presente expediente consiste en determinar si en la reclamación objeto del mismo concurren los presupuestos legales para conceder la indemnización solicitada.

Comprobadas la realidad y certeza del daño sufrido por la parte 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 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 normas establecidas por el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, según el cual “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 el caso de emergencia, los Agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa”.

El Tribunal Supremo, en Sentencia 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 3.225/2002, 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 aquella está obligada a garantizar”.

Por otra parte, en cuanto al comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, el Consejo de Estado ha tenido ocasión de expresar a este respecto que “la velocidad a que un vehículo puede desplazarse con seguridad depende de múltiples factores, entre los que no son los menos importantes la experiencia del conductor, su atención, su



conocimiento de la vía, el trazado y la anchura de ésta, la visibilidad y la incidencia de la situación meteorológica; y, consiguientemente, las limitaciones máximas de velocidad se establecen con carácter general para aquellos supuestos en que concurren las condiciones óptimas de circulación, quedando al prudente arbitrio de los usuarios de la carretera la minoración conveniente que, atendidas las circunstancias, convendrá en cada caso" (Dictámenes 1.704/1996, de 13 de junio; 349/1997, de 3 de abril, y 2.849/2002, de 19 de diciembre).

En el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta los documentos obrantes en el expediente, y en especial el atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico, sector de xxxxx, destacamento de xxxxx, puede deducirse que la producción del accidente por el que se reclama fue debido a diferentes causas.

Por un lado, puede considerarse suficientemente probado el mal estado en el que se hallaba el firme del tramo de la carretera donde se produjo el percance, ya que, según se indica en el propio atestado, se encontraba en deficiente estado de conservación, observándose un deslizamiento más allá del que se puede producir por la simple lluvia caída. Asimismo, se indica expresamente que la superficie se encuentra en mal estado, presentando muy mala adherencia y siendo muy deslizante.

Al parecer, no fue éste el único accidente producido por las causas indicadas, según se deduce de una noticia periodística que obra en el expediente, en la que se informa de que "el estado en que se encuentra el firme del tramo de la carretera xxxx entre xxxxx y xxxxx ha ocasionado un profundo malestar entre los numerosos usuarios de esta vía que han visto cómo en los últimos días se han incrementado los accidentes en la misma principalmente por salida de los vehículos de la calzada, (...). Este tramo fue construido hace una década y desde entonces no se ha realizado ningún trabajo de conservación a pesar del numeroso tránsito de vehículos pesados que ha soportado. Debido a este tipo de transporte tiene diversos badenes. Los conductores se ven obligados a invadir el carril contrario para esquivarlos. Además, este transporte pesado ha sido la causa de que el firme esté completamente liso, lo que motiva la mayor parte de las salidas de la calzada".

Por tanto, y a la vista de lo expuesto, puede concluirse que existe un título de imputación adecuado del que debe derivarse la apreciación de



responsabilidad patrimonial de la Administración, al concurrir la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos por los interesados y la prestación defectuosa del servicio público de carreteras por parte de aquélla.

Ahora bien, no parece que el estado de conservación defectuoso de la carretera fuera la única causa que provocó el accidente.

En efecto, en el propio atestado la Guardia Civil se indica que aunque la causa principal del accidente pudiera estar motivada por el mal estado de la vía, debido al deficiente estado de conservación del firme, agravado por la lluvia caída, parece que en la producción del suceso también pudo influir la velocidad inadecuada a la que se conducía, teniendo en cuenta las condiciones en las que se encontraba la vía.

No obstante, es necesario indicar que aunque del tenor del informe de la Guardia Civil no pueda concluirse con certeza que la velocidad a que circulaba era inadecuada, éste es un extremo que puede considerarse probado a la luz del escrito de alegaciones presentado por el representante de los interesados, con ocasión del trámite de audiencia, en el que reconoce que el accidente sufrido pudo tener lugar por la concurrencia de diversas causas, entre las que se menciona expresamente el exceso de velocidad.

De acuerdo con lo expuesto, puede concluirse que en el supuesto sometido a dictamen se aprecia la concurrencia de una diversidad de concausas en la producción del siniestro, unas imputables a la Administración –el defectuoso funcionamiento del servicio público de carreteras– y otras imputables al propio perjudicado –la velocidad no adecuada a la que circulaba–. Este Consejo ha venido ciertamente reiterando en numerosos dictámenes que la relación de causalidad no debe entenderse en sentido absoluto, esto es, como nexo causal directo y exclusivo, sino en un sentido relativo, de forma tal que la concurrencia de concausas en el proceso de generación del daño permita, sin excluir la indispensable vinculación causal con el servicio público, atemperar y distribuir equitativamente la carga económica derivada del resarcimiento.

Por tanto, a la vista de las actuaciones sometidas a consideración, apreciada la concurrencia de una diversidad de concausas, imputables unas a la Administración y otras al conductor siniestrado, y ante la inexistencia de



elementos de juicio suficientes que permitan distribuir las responsabilidades concurrentes en una determinada proporción, éstas deberán distribuirse por mitad, debiendo indemnizarse a los reclamantes por importe del 50 por 100 de la cantidad total por la que reclaman, de acuerdo con las facturas presentadas al efecto.

Así, respecto al importe de la indemnización, este Consejo Consultivo considera que deberá indemnizarse a D. xxxxx con la cantidad de 1.132,91 euros y a la compañía sssss Seguros, S.A. con 417,10 euros. Ello, sin perjuicio de su actualización 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 parcial en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx y la compañía sssss Seguros, S.A., representados por D. yyyy, debido a los daños ocasionados en el vehículo de aquél por el mal estado de la vía por la que circulaba.

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