CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Quijano González, Consejero y Ponente
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 20 de abril de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. 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 17 de marzo de 2006 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 Dña. xxxxx, representada 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 20 de marzo de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 325/2006, 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.- Con fecha 15 de septiembre de 2005, tiene entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx un escrito presentado por D. yyyyy, en representación de Dña. xxxxx, en el que manifiesta lo siguiente:

"El día 21-03-2005, sobre las 16:35 horas, circulaba zzzzz con el vehículo propiedad de xxxxx, matrícula xxxx, haciéndolo por la Autovía xxx, a la altura del km. 98,750, término municipal de xxxx, provincia de xxxxx, cuando colisionó con un obstáculo (pieza de plástico) causándole daños en el vehículo por importe de 836,94 euros".

Acompaña al escrito la siguiente documentación:

- Documento acreditativo de la representación que ostenta D. yyyyy.

- Atestado instruido por la Guardia Civil (destacamento de xxxx) el 21 de marzo de 2005, en el que consta lo siguiente:

"Calzada de doble carril para un único sentido de circulación (sentido xxxxx), con tramo recto, que en el momento de accidente se encontraba seca y carente de sustancias deslizantes, encontrándose en el medio del carril derecho una pieza de plástico de color amarillo de dimensiones considerables, no pudiéndola esquivar su conductor, pasándola por encima. Se ignora la procedencia de dicha pieza de plástico".

- Copia del permiso de circulación del vehículo accidentado.

- Presupuesto de reparación expedido con fecha 7 de abril de 2005 por ttttt, S.L., por importe de 836,94 euros, cantidad que reclama como indemnización.

Segundo.- Mediante escrito de 23 de septiembre de 2005 (notificado el 11 de octubre), se requiere a la interesada para que subsane su solicitud, al amparo del artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No consta en el expediente actuación alguna de la interesada en relación con dicho requerimiento.

Tercero.- Con fecha 14 de octubre de 2005 se notifica a la parte interesada la Resolución de 23 de septiembre de 2005 del Delegado Territorial

de la Junta de Castilla y León en xxxxx, por la que se procede al nombramiento del instructor del expediente, así como el Acuerdo del instructor de 23 de septiembre de 2005, de apertura del periodo probatorio.

Cuarto.- Mediante escrito fechado el 23 de septiembre de 2005, se solicita de la Jefatura Provincial de Tráfico de xxxxx un informe relativo a si el vehículo matrícula xxxx figuraba en los registros de esa Jefatura Provincial de Tráfico y, en caso afirmativo, si se encontraba al corriente de las inspecciones técnicas correspondientes.

Consta en el expediente documentación relativa al vehículo, cuya fecha de entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx es de 13 de octubre de 2005.

Quinto.- Con fecha 9 de noviembre de 2005, previo requerimiento de la Administración, la parte reclamante presenta la siguiente documentación:

- Certificado expedido por sssss Seguros S.A., con fecha 2 de noviembre de 2005, relativo a la póliza de seguro del vehículo accidentado.

- Declaración jurada de la reclamante de no haber percibido indemnización alguna en relación con el siniestro objeto de reclamación.

- Copia del permiso de circulación del vehículo accidentado.

- Presupuesto de reparación expedido con fecha 7 de abril de 2005 por ttttt, S.L., por importe de 836,94 euros.

Sexto.- Mediante escrito de 19 de octubre de 2005, la Jefe de Conservación y Explotación de xxxxx, S.L. emite un informe en el que manifiesta:

"Esta conservación tuvo conocimiento del accidente el día del suceso sobre las 16:30 horas al encontrarse con el mismo, por estar trabajando en la zona, con lo que se procedió a auxiliar al conductor y a señalizar con conos momentos después de producido el accidente, personándose en el lugar, más tarde, la Guardia Civil.

»Entre las 9,00 y las 11,00 horas del mismo día se realizó una vigilancia completa de todo el tramo retirándose cualquier objeto que se encontrase invadiendo la calzada, tal y como se realiza a diario, no hallándose en el punto kilométrico del accidente ningún obstáculo ni objeto que impidiese la correcta vialidad del tráfico por la autovía.

»(...) El hecho de que esta empresa concesionaria no hubiese recibido aviso por parte de la Guardia Civil a este respecto indica claramente que el objeto había invadido la calzada escasos segundos antes, no pudiendo hacer nada para evitarlo esta conservación.

»La procedencia del obstáculo es desconocida para nosotros, no perteneciendo en ningún caso a los materiales que utiliza esta conservación, creyendo que podía pertenecer a la carga de algún vehículo que hubiese pasado por este punto de la autovía, siendo este último el responsable del accidente y a quien debería dirigirse la reclamación".

Séptimo.- Con fecha 10 de noviembre de 2005, el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx emite un informe en el que indica lo siguiente:

"La carretera xxx, Autovía xxxxx (xxx) es de titularidad autonómica de la Junta de Castilla y León.

» La Autovía xxx, Autovía xxxxx (xxx), se encontraba en perfecto estado de conservación y mantenimiento el pasado día 21 de marzo de 2005, habiendo sido revisado el tramo indicado entre las 9,00 y las 11,00 horas, retirándose en tramo de autovía vigilado cualquier elemento que supusiera peligro para los usuarios de la vía.

»Según consta en el informe emitido por la empresa de conservación de la Autovía xxx, Autovía xxxxx, se recibió aviso a las 16,30 horas acerca del accidente producido, encontrándose un equipo de conservación en la zona y procediendo a su inmediata señalización y limpieza de la vía.

»El objeto contra el que se produjo pudiera pertenecer a la carga de algún vehículo, que instantes antes pasó por el punto indicado desconociéndose la identidad del mismo".

Octavo.- Mediante escrito de 20 de diciembre de 2005, concluida la instrucción del procedimiento, se da audiencia a la interesada, de conformidad con lo establecido 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.

Notificado a la parte interesada el 26 de diciembre de 2005, no consta que ésta, durante el plazo concedido al efecto, haya presentado escrito de alegaciones o documentación alguna.

Noveno.- El 23 de febrero de 2006, el instructor del procedimiento formula la propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial, por no resultar acreditada la relación de causalidad entre el daño que se reclama y el funcionamiento del servicio público como determinante del mismo.

Décimo.- El 28 de febrero de 2006, la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial 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.

Debe recordarse, asimismo, que conforme al artículo 89.3 de la Ley 30/1992 ya citada, la resolución (y también su notificación, de acuerdo con el tenor literal del artículo 58.2 de la referida ley) debe indicar los recursos que procedan contra la misma, el órgano ante el que deben presentarse y el plazo para su interposición.

3ª.- Concurren en la parte reclamante 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 la Junta de Castilla y León en la provincia, de acuerdo con 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, en relación con el Decreto 271/2001, de 5 de diciembre, y con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

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

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, de 12 de enero de 2006; y 59/2006, de 19 de enero), 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 presentada por D. yyyyy, en representación de Dña. xxxxx, debido a los daños ocasionados en su vehículo por la colisión con un obstáculo (pieza de plástico) existente en 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 la reclamación se interpuso el 15 de septiembre de 2005, antes de haber transcurrido el año desde el momento en que se produjo el hecho causante, que tuvo lugar el 21 de marzo de 2005.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo que no existe responsabilidad por parte de la Administración.

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, P-19, del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, en vigor en el momento en el que tuvo lugar el accidente.

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 este efecto, 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".

Asimismo, se aporta en la propia Sentencia 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 dañosos 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 demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, de la antijuridicidad, del alcance y de la valoración económica de la lesión, 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.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la 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 conductor del vehículo accidentado 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, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y los daños producidos.

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 el 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 caso de emergencia, los Agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa".

En el caso examinado, el daño se ha producido como consecuencia de la utilización de un servicio público por el conductor del vehículo, propiedad del reclamante, pues ha sido presuntamente ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio de carreteras. Una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente, especialmente del informe de la Guardia Civil con ocasión del accidente, permite apreciar que el evento dañoso fue debido a la existencia de una pieza de plástico de dimensiones considerables en la vía por la que circulaba el conductor del vehículo.

En este caso no consta en el expediente negligencia o conducta culposa del conductor del vehículo, ni acontecimiento generador del daño que pudiera calificarse de fuerza mayor.

Es necesario 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 del objeto en la vía, se había hecho lo preciso para evitar accidentes mediante la puesta en funcionamiento de un servicio adecuado a las exigencias sociales, y que pese a ello persistía el obstáculo, porque efectivamente no es exigible una prevención y eliminación instantánea.

Al respecto, hay que señalar que no se ha podido acreditar el origen de la pieza de plástico, sin que exista tampoco el menor antecedente acerca del momento en que quedó sobre la carretera y, por consiguiente, si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente objeto de reclamación.

Así pues, en el hecho causante del accidente queda acreditada la intervención de un tercero, desconocido, que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño.

Procede analizar, como posible vía de responsabilidad de la Administración, la omisión de la vigilancia debida en la carretera, causa en la que los reclamantes apoyan su reclamación.

Es cometido del organismo correspondiente la vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos 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 la misma, por no retirar perentoriamente un objeto que en un momento determinado puede caer de otro vehículo de forma tan repentina como impensable, 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.

Hay que resaltar que en ningún momento se hace constar que en los días previos u horas inmediatamente anteriores al accidente se hubiera denunciado por algún usuario la existencia de tal obstáculo, ni que se hubiera detectado por los servicios de vigilancia de la zona. Es más, los informes técnicos obrantes en el expediente manifiestan que entre las 9:00 y las 11:00 horas del mismo día se realizó una vigilancia completa de todo el tramo, retirándose cualquier objeto que se encontrase invadiendo la calzada, añadiendo, además, que la procedencia del obstáculo es desconocida y no pertenece en ningún caso a los materiales utilizados por la empresa de conservación.

En consecuencia, en el supuesto objeto de dictamen no cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público de carreteras, requisito imprescindible para estar en presencia del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración,

procediendo, por ello, dictar resolución desestimatoria en el expediente objeto de dictamen.

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 a instancia de Dña. xxxxx, representada por D. yyyyy, 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.