



Sr. Amilivia González, Presidente

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 Zamora el día 10 de enero de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 8 de noviembre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de noviembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.050/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- Con fecha 15 de junio de 2005, tiene entrada en el registro de la Subdelegación del Gobierno de xxxxx una reclamación de indemnización de D. xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente ocurrido el día 23 de noviembre de 2003 a la altura del Km 0,650 de



la carretera xxxx (de xxxx por xxxx1 a xxxx2), termino municipal de xxxx1. Señala en su escrito lo siguiente:

“Que el accidente se produjo como consecuencia del mal estado del firme, unido al hecho de que a la altura del siniestro estaba lloviznando. Por este motivo, el reclamante perdió el control del vehículo por la mala adherencia, saliendo de la calzada y volcando.

» Como consecuencia del accidente, el reclamante sufrió lesiones y fue conducido al Hospital hhhhh, donde fue diagnosticado de: herida compleja con PDS en mano izquierda, heridas muñeca izquierda, codo izquierdo, Scalp., estableciendo el siguiente tratamiento: cobertura con colgajo interóseo, amputación de 3º dedo mano izquierda, sutura (...)”.

Señala que fue tratado con posterioridad en el Hospital hhhh1 hasta el 15 de junio de 2004. Asimismo indica que “La Junta de Castilla y León, con fecha 27 de agosto de 2004 emite un dictamen recogiendo que como consecuencia de la limitación funcional en M.S.I. por amputación de etiología traumática le corresponde un grado de incapacidad global del 36%, más 3 puntos por necesidad de concurso de 3ª persona(...)”.

Solicita que “Tomando como base el baremo publicado por resolución de 7 de febrero de 2005 de la Dirección General de Seguros, la reclamación económica que se realiza asciende a las siguientes cantidades:

» 33 puntos por 1.058,75 E.....	34.938,75 E.
» 10% Factor corrector.....	3.493,87 E.
» 30 días hospitalización.....	1.745,70 E.
» 175 días impeditivos por 47,28 E.....	8.274 E.
» Incapacidad.....	15.525,82 E.
» Total.....	63.980,14 E”.

Adjunta al escrito de reclamación la siguiente documentación:



- Informe de alta del Hospital hhhhh de xxxxx, de fecha 22 de diciembre de 2003.

- Escrito de 15 de diciembre de 2004, (que parece ser remitido mediante fax), por el que el Servicio de Rehabilitación del Hospital hhhh1 de xxxxx, señala que xxxxx ha realizado tratamiento en dicho servicio desde el 12 de febrero de 2004 al 15 de junio del mismo año, por traumatismo grave en mano y hombro izquierdo, continuando posteriormente con revisiones con el fin de controlar medicación específica.

- Resolución de 27 de agosto de 2004, de reconocimiento de grado de minusvalía, acompañado de certificado acreditativo y dictamen técnico facultativo emitido por el equipo de valoración y orientación.

Segundo.- Consta en el expediente el informe del Ingeniero Jefe del Servicio de Vías y Obras de la Diputación Provincial de xxxxx de 27 de julio de 2005, según el cual: "(...) se informa que dicha carretera pertenece a la Red Provincial, siendo de destacar que en la fecha de 22 de noviembre de 2003 se encontraba en obras, según expediente de contratación de referencia 57/2002".

Tercero.- Por resolución de 12 de septiembre de 2005, se designa instructora en el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Dicha resolución es notificada al interesado el 21 de septiembre de 2005.

Cuarto.- El 13 de septiembre de 2005 se comunica a la compañía aseguradora sssss, con quien la Diputación Provincial tiene concertado Seguro de Responsabilidad Civil, la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, constando en el expediente sucesivas comunicaciones posteriores.

Quinto.- Mediante escrito de 11 de noviembre de 2005, se requiere al interesado para que subsane las deficiencias de su reclamación, al que se contesta el 24 de noviembre de 2005 presentando la siguiente documentación:

- Copia del atestado instruido en las Diligencias 1.121/2003 por el accidente ocurrido el 22 de noviembre de 2003.

- Permiso de conducción del interesado.



- Póliza de seguro de automóviles, en la que dentro del apartado relativo a las coberturas contratadas constan respecto del seguro del conductor (accidentes personales) los siguientes conceptos: Muerte, 48.500 euros; invalidez permanente hasta 48.500 euros; asistencia médica hasta 42.500 euros (máximo 365 días).

- Escrito de 29 de octubre de 2004, de ssss1 Mutualidad de Seguros y Reaseguros, por el que se ordena transferencia bancaria a favor del reclamante por importe de 17.460 euros.

- Recibo de indemnización de la misma fecha, por el que el interesado declara recibir de ssss1 Mutualidad la cantidad de 17.460 euros, importe de la indemnización derivada del siniestro de 22 de noviembre de 2003, por el concepto de "indemnización cobertura Póliza Conductor"; asimismo reconoce que ssss1 queda subrogada en los derechos y acciones frente a terceros responsables del siniestro respecto a los pagos efectuados por la garantía de asistencia sanitaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 50/1980 de 8 de octubre.

- Copia de la noticia de un periódico en relación al accidente sufrido.

- Impresión de la página Web de la Diputación Provincial, de fecha 26 de marzo de 2004, informando de cortes de carretera.

- Copia del pago del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica de 24 de junio de 2003.

- Informe de Alta del Hospital hhhhh de fecha 22 de diciembre de 2003.

- Resolución de 27 de agosto de 2004, de reconocimiento de grado de minusvalía, acompañado de certificado acreditativo y dictamen técnico facultativo emitido por el equipo de valoración y orientación.

- DNI del interesado.



Sexto.- Consta en el expediente:

- Certificado sobre datos climatológicos emitido por el Centro Meteorológico Territorial en Castilla y León del Instituto Nacional de Meteorología del Ministerio de Medio Ambiente, de 30 de diciembre de 2005.

- Atestado instruido en las diligencias nº 1.121/2003 por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil del Subsector de xxxxx. En el mismo se hace constar que el firme asfáltico estaba en buen estado y mojado, señalando respecto al accidente, en el apartado relativo a causa principal y eficiente: "velocidad inadecuada para el estado de la vía (calzada mojada) y para las condiciones climatológicas (lloviznando con viento moderado) por parte del conductor del turismo xxxx matrícula xxxx, teniendo como consecuencia directa el accidente".

Séptimo.- Mediante escrito de 20 de noviembre de 2006, notificado el 22 de noviembre, se concede trámite de audiencia a la parte reclamante, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos, sin que conste que el interesado haya presentado escrito de alegaciones o documentación alguna

Octavo.- Con fecha 11 de junio de 2007, se formula la propuesta de resolución de carácter desestimatorio.

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.

No obstante es necesario hacer una serie de precisiones:

- Es preciso destacar negativamente que se ha producido una demora injustificada en la tramitación del presente expediente. Este retraso necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

- Constan en el expediente documentos aportados por la parte reclamante que, sin ser originales, no aparecen debidamente compulsados. Se debería requerir siempre por parte del instructor que todos los documentos se presenten en debida forma, al efecto de acreditar suficientemente los datos que recogen.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente de la Diputación, en virtud de lo dispuesto en el artículo el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puesto en relación con el artículo 34.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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, a la que se



remite el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero 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) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causales que implican 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. xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente ocurrido por el mal estado de la calzada por la que circulaba.



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, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

6ª.- Entrando en el fondo del asunto, debe recordarse que 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.

La acción administrativa sobre las vías de transporte terrestre se encuentra perfectamente regulado en nuestro ordenamiento. Conforme a la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, éstas son vías de dominio y uso público, construidas, fundamentalmente, para la circulación de automóviles (artículo 2.1). La explotación de las carreteras comprende operaciones de conservación y mantenimiento encaminadas al mantenimiento de la vía y su mejor uso, incluso las referentes a la señalización (artículo 15).

Por su parte, 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, atribuye -en su artículo 57.1- al titular de la vía, la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. La expresión "mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación" constituye un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido habrá que integrar teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto; y el término "posibles", nos conduce necesariamente a la fijación de los niveles exigibles de eficiencia para la disminución de riesgos, en la gestión del servicio público de carreteras: La fijación de ese "estándar" está en función del desarrollo de la Administración Pública y de la sociedad donde se centra su actividad al servicio objetivo de los intereses generales.

Asimismo el articulado de la citada Ley de Tráfico y el del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, impone a los conductores, como 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 de la Ley); estar en todo momento en



condiciones de controlar los 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).

Especificados los deberes de diligencia de los conductores y el grado de exigibilidad del funcionamiento del servicio público de carreteras, se puede concluir con el aserto de que la concurrencia de ambos deberes supone, en este concreto servicio público, que la responsabilidad patrimonial de la Administración respecto a eventos dañosos para los conductores, sólo podría nacer de un funcionamiento "anormal" del servicio, dado que en los supuestos de funcionamiento "normal", los daños para los conductores derivarían, ineludiblemente, de su culpa exclusiva, rompiéndose así el nexo causal.

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, de 9 de enero de 2003, 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, es sabido que la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal, y también jurisprudencialmente, como una responsabilidad de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo, “de otro modo se produciría un sacrificio individual a favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad”.

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo 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. Así, la Sentencia de 5 de junio de 1998, entre otras, señala que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, de manera 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 objetiva de la Administración Pública 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, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

7ª.- Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial alegado por la parte reclamante y la regularidad formal de su petición, la principal 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.



En el caso examinado, consta acreditado a través del Atestado instruido la agrupación de tráfico de la Guardia Civil, la producción del accidente de circulación, así como el lugar donde éste se produjo; y que la carretera donde se produjeron los hechos pertenece a la Diputación Provincial de xxxxx, tal y como se pone de manifiesto en el informe del Ingeniero Jefe del Servicio de Vías y Obras de la Diputación Provincial de xxxxx de 27 de julio de 2005.

El reclamante refiere la causa de imputabilidad de responsabilidad al mal estado del firme, unido a que a la hora del siniestro estaba lloviznando. Respecto al mal estado de la calzada, el propio atestado instruido como consecuencia del accidente, señala que el firme estaba en un buen estado de conservación. En cuanto a la circunstancia relativa a que estaba lloviznando, y teniendo en cuenta además el buen estado del firme, no puede imputarse a la Administración ningún tipo de responsabilidad patrimonial que tenga por causa exclusiva un fenómeno meteorológico tal como la lluvia; no debe olvidarse que es el conductor quien tiene que extremar la precaución ante estas circunstancias (ya se ha hecho antes una referencia a la diligencia exigible al conductor). Como se hace constar expresamente en el atestado instruido por la Guardia Civil, la causa del accidente fue "velocidad inadecuada para el estado de la vía (calzada mojada) y para las condiciones climatológicas (lloviznando con viento moderado) por parte del conductor del turismo xxxx matrícula xxxx, teniendo como consecuencia directa el accidente".

Es a la parte reclamante a la que le incumbe la carga de la prueba, sobre los extremos de hecho que integran el fundamento de la responsabilidad patrimonial que reclama frente a la Diputación, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Vistas las circunstancias fácticas y los presupuestos normativos desarrollados en los anteriores fundamentos de derecho, considera este Consejo Consultivo que no se ha acreditado un funcionamiento anormal del servicio público, no probándose la relación de causalidad entre el servicio público y el daño sufrido, razón por la que procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.



Además de señalar la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, debe indicarse que -en caso de existir posibles conceptos indemnizatorios, no cubiertos o ajenos a la relación contractual con la entidad aseguradora con la que tenía concertada la póliza el reclamante, que no serán objeto de especial estudio al no ser imputables a la Administración los daños producidos al reclamante- sin perjuicio del principio de reparación integral del perjuicio patrimonial que hubiera supuesto en su caso la estimación, el reclamante ya ha sido indemnizado por la compañía aseguradora, no pudiendo obtenerse mediante una duplicidad indemnizatoria por un mismo resultado lesivo, un enriquecimiento injusto o torticero.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx 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.