



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero  
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 8 de marzo de 2007, 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 15 de febrero 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 16 de febrero de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 111/2007, 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. Fernández Costales.

**Primero.-** Con fecha 18 de agosto de 2006, tiene entrada en el registro de la Diputación Provincial de xxxxx una reclamación de indemnización de D. xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente



ocurrido por la existencia de gravilla en la vía por la que circulaba. Señala en su escrito lo siguiente:

“El día 27 de febrero de 2006, alrededor de las 8 de la mañana, circulaba como conductor del vehículo de mi propiedad, marca xxxx, matrícula xxxx, por la carretera xxxx en sentido circulación xxxxx, cuando a la altura del punto kilométrico 2,100, y a consecuencia de la existencia de gravilla suelta sobre la calzada, sufrí un accidente, saliéndose mi vehículo por el margen izquierdo de la vía por la que circulaba.

»Que al lugar de los hechos se desplazó el Agente xxxx de la Guardia Civil, elaborando el Atestado (...) que expresamente señala como causa del accidente la «existencia de gravilla suelta en la calzada», así como el hecho de que ese mismo día, cinco minutos después de mi accidente, otro vehículo sufriera un accidente idéntico motivado por la misma causa”.

Solicita una indemnización de 9.888,41 euros por los siguientes conceptos:

- Daños materiales correspondientes a la reparación del vehículo por importe de 8.576,52 euros.
- Daños personales correspondientes a las lesiones sufridas en el accidente por importe de 1.294,34 euros.
- Gastos de desplazamiento por importe de 17,50 euros.

Acompaña a su reclamación una copia del informe elaborado por la Dirección General de Tráfico, la factura de reparación del automóvil por importe de 8.576,52 euros, informes médicos, partes de alta y bajas médicas.

**Segundo.-** Consta en el expediente el informe emitido por el ingeniero técnico de obras públicas del Servicio de Vías y Obras de la Diputación de xxxxx, de fecha 19 de octubre de 2006, en el que se señala:

“1. Que los equipos para el mantenimiento y conservación de la vialidad invernal dotados con todo tipo de medios desde el día 21 de febrero al 1º de marzo del presente año, se mantuvieron activos prácticamente las 24



horas del día, por las fuertes nevadas y heladas que afectaron a la totalidad de carreteras de la red provincial de la Diputación de xxxxx.

»2. Que en la xxxx, una máquina quitanieves con cuña y salero, actuó los días 26 y 27 de febrero, principalmente distribuyendo sal en la calzada para deshacer el hielo existente.

»3. Que el 27 de febrero a primera hora de la mañana, entre las ocho y las nueve, una llamada de la Guardia Civil de Tráfico avisó de los accidentes.

»4. Que antes de terminar el atestado por los Agentes de Tráfico ya estaban en la zona de los accidentes el personal de Diputación y los operarios de conservación con los medios necesarios para apartar de la calzada la gravilla y arena existente y distribuir sal para deshacer el hielo de toda la carretera.

»5. Que la gravilla y arena existente en ese tramo de la carretera, ha tenido que ser caída esa mañana a primera hora, pues el día anterior ha pasado por el tramo la máquina quitanieves con cuchilla y salero y no ha observado nada anormal.

»6. Que, a pesar de las indagaciones realizadas, no se ha podido localizar el responsable del vertido.

»7. Que antes de concluir el atestado la Guardia Civil de Tráfico y retirar los vehículos accidentados, ya estaba todo el tramo limpio y tratado con sal el hielo”.

**Tercero.-** Mediante Decreto de la Presidencia de fecha 5 de diciembre de 2006 se acuerda dar trámite de audiencia al interesado, el cual presenta un escrito de alegaciones, con fecha 19 de diciembre de 2006, reiterando sus pretensiones.

**Cuarto.-** Con fecha 24 de enero de 2007, el instructor del expediente formula la propuesta de resolución de carácter desestimatorio, al no considerar acreditado el nexo causal entre el daño que se reclama y el funcionamiento de



la Administración, la cual puso todos los medios para garantizar el funcionamiento de los servicios públicos.

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 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 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 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 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 formulada por D. xxxxx debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente ocurrido por la existencia de gravilla en la vía 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, hemos de recordar 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 alcanza en nuestro ordenamiento el grado máximo. 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, impone 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 la citada Ley sobre Tráfico, derivada del aludido Real Decreto Legislativo 339/1990 y del Reglamento General de Circulación (aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre), impone a los conductores de vehículos –usuarios del servicio público– unos deberes de diligencia, 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 3225/2002, 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. Como ha señalado el Alto Tribunal, entre otras, en Sentencia de 5 de junio de 1998, 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 informe emitido por la agrupación de tráfico de la Guardia Civil, la producción del accidente de circulación, así como el lugar donde éste se produjo y la existencia de gravilla en la calzada, determinante de los daños ocasionados al vehículo.

Asimismo, queda también acreditado que la carretera donde se produjeron los hechos pertenece a la Diputación Provincial de xxxxx; tal y como ha puesto de manifiesto la Dirección General de Tráfico en su informe.

Ha de partirse, por tanto, de la existencia de gravilla en la vía por la que circulaba el reclamante, y debe analizarse si su existencia es o no imputable a la Administración.

Al respecto, del expediente administrativo tramitado al efecto, concretamente de los diversos informes emitidos, se desprenden los siguientes datos, relevantes para la determinación del nexo causal:

- Que los equipos para el mantenimiento y conservación de la vialidad invernal dotados con todo tipo de medios desde el día 21 de febrero al 1 de marzo de 2006 se mantuvieron activos prácticamente las 24 horas del día, por las fuertes nevadas y heladas que afectaron a la totalidad de carreteras de la red provincial de la Diputación.

- Que en la carretera donde se produjo el accidente una máquina quitanieves con cuña y salero actuó los días 26 y 27 de febrero, principalmente distribuyendo sal en la calzada para deshacer el hielo existente.

- Que el 27 de febrero, a primera hora de la mañana –entre las ocho y las nueve–, una llamada de la Guardia Civil de Tráfico avisó de los accidentes.

- Que antes de terminar el atestado por los agentes de tráfico ya estaban en la zona de los accidentes el personal de la Diputación y los operarios de conservación con los medios necesarios para apartar de la calzada la gravilla y arena existente y distribuir sal para deshacer el hielo de toda la carretera.



- Que la gravilla y arena existente en ese tramo de la carretera ha tenido que ser caída esa mañana a primera hora, pues el día anterior ha pasado por el tramo la máquina quitanieves con cuchilla y salero y no ha observado nada anormal.

- No consta, siquiera aproximadamente, la cantidad de la gravilla allí existente, ni que ésta tuviera su origen en una degradación del pavimento o que se hallase en el lugar de forma permanente.

- Que el accidente se produjo a pleno día, en un trazo llano sin cambio de rasante.

A la parte recurrente es 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, primero, que no se ha acreditado un funcionamiento anormal del servicio público de mantenimiento de las carreteras o vías urbanas competencia de la Diputación. Y ello porque no consta la existencia de niveles intolerables de gravilla dispersa por la calzada que hubieran aumentado, de forma inadecuada, el riesgo de los conductores usuarios de la vía, o que tuviera su origen en la degradación del pavimento, o la existencia de esa gravilla de forma permanente.

Por otra parte, el nivel de exigibilidad del funcionamiento del servicio público referido no puede llegar hasta el punto de pretender que la Administración elimine de forma inmediata todos los derramamientos singulares de gravilla, como el que nos ocupa.

Puede concluirse, por tanto, en aplicación de la doctrina antes reseñada, que la ocasional presencia en la calzada de gravilla por la acción de un tercero no genera automáticamente la correlativa responsabilidad de la Diputación Provincial frente a los daños que se generen a los usuarios de la vía pública, así como que en el presente caso no se observa un funcionamiento anormal por parte de la Administración en cuanto a la conservación y mantenimiento de la



vía donde se produjo el accidente, por lo que debe desestimarse la presente reclamación.

### **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.