



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, 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 31 de enero de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 10 de diciembre 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 a instancia de D. xxxxx, representado por Dña. 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 17 de diciembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.170/2007, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Con fecha 11 de junio de 2007, tiene entrada en el registro de la Diputación Provincial de xxxxx una reclamación de indemnización de D. xxxxx, representado por Dña. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.



Señala en su escrito que "sobre las 2,35 horas del día 23 de diciembre de 2006, Don xxxxx circulaba conduciendo el vehículo de su propiedad, xxxx, matrícula xxxx, por la carretera xxxx (de xxxx1 a xxxx2), haciéndolo en el sentido de la dirección hacia xxxx2, a velocidad correcta y por su derecha.

»Al llegar al punto kilométrico 1,400 de la citada carretera, el conductor del citado vehículo perdió el control del mismo como consecuencia de un socavón de grandes dimensiones existente en el margen derecho de la calzada, desplazándose al margen izquierdo de la calzada, y al tratar de corregir la trayectoria se desvió hacia la derecha, saliéndose por dicho margen y volcando sobre el arcén".

Asimismo señala que "como consecuencia de este siniestro, Don xxxxx resultó lesionado, siendo inicialmente asistido en el Hospital de xxxxx, de dicha localidad, y posteriormente en el Centro de Atención Primaria xxxxx Este, permaneciendo de baja laboral hasta el día 13 de febrero de 2007"; y que el vehículo accidentado resultó dañado.

Solicita una indemnización de 14.085,09 euros por los siguientes conceptos:

- Por los días de baja la cantidad de 2.549,56 euros.
- 10% de factor de corrección por importe de 254,96 euros.
- Por gastos médicos, farmacéuticos y de rehabilitación la cantidad de 221,98 euros.
- Por daños en silla de seguridad la cantidad de 128 euros.
- Y por daños en el vehículo la cantidad de 10.930,59 euros.

Acompaña a su reclamación copia del informe elaborado por la Dirección General de Tráfico, informe de urgencias del Hospital de xxxxx, partes de baja y alta, diversas facturas por gastos médicos, informe médico pericial de valoración del daño corporal, informe-valoración de la aseguradora del vehículo, certificado de destrucción del vehículo, diversas fotos y copia de poder para pleitos.



En el informe estadístico elaborado por la Dirección General de Tráfico se señala que el accidente se produjo por distracción del conductor, que perdió el control del mismo saliéndose parcialmente de la vía por su margen izquierdo y que, al tratar de corregir esta trayectoria, se sale totalmente de la vía por su margen derecho, chocando contra la cuneta y volcando.

Segundo.- Consta en el expediente informe emitido por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Servicio de Vías y Obras de la Diputación de xxxxx, de 13 de septiembre de 2007, en el que se señala lo siguiente:

»1.- Que la titularidad de la mencionada vía es de la Diputación Provincial de xxxxx.

»2.- Que, en el momento de producirse el accidente, el estado de la carretera, salvo la existencia de un bache doscientos metros antes del punto donde el vehículo se salió de la carretera, es francamente bueno.

»3.- Que, según los partes diarios de trabajo de la Brigada de Conservación y del Celador de la Zona, obrantes en este servicio, el citado bache no se reparó hasta el día 3 de enero del presente año, habiendo transcurrido desde la fecha del accidente doce días.

»4.- Que, dadas las circunstancias de la carretera se estima una intensidad diaria de vehículos superior a 120 vehículos.

»5.- Que, dado el tiempo transcurrido, desde el accidente hasta la reparación del bache, quiere decir que por la carretera han circulado más de 1.500 vehículos.

»6.- Que si tal y como dice el reclamante, el causante del accidente hubiera sido el mal estado de la carretera, lo natural sería que los 1.500 vehículos que han circulado por la vía provincial desde el accidente a la reparación del bache, alguno más habría sufrido siniestros.

»7.- Que, la falta de accidentes en este periodo de tiempo, quiere decir que la causa del accidente que nos ocupa, no ha sido por causa del mal estado de la carretera, pensamos que más bien ha sido causado por distracción



del conductor como especifica en los comentarios del informe estadístico la Guardia Civil de Tráfico”.

Tercero.- Mediante Decreto de la Presidencia de 18 de septiembre de 2007 se concede trámite de audiencia al interesado, el cual presenta escrito de alegaciones con fecha 4 de octubre de 2007, 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.

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.

Al respecto, ha de ponerse de manifiesto que el instructor debería haberse pronunciado expresamente sobre la admisión o no de la prueba testifical solicitada en el escrito de reclamación, en los términos contenidos en



el artículo 11 del citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. No obstante, puesto que la parte reclamante no ha vuelto a solicitar con posterioridad su práctica, ni a hacer alegación alguna al respecto, podría entenderse que ha renunciado a la misma.

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, ya citada, puestos en relación con el artículo 34.1 s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del 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, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por de D. xxxxx, representado por Dña. yyyyy, debido a los daños sufridos como consecuencia del accidente ocurrido por el mal estado de la calzada.

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 alcanza en nuestro Ordenamiento el grado máximo. Conforme a la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, las carreteras 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 art. 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.

Por otra parte, la citada Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, imponen a los conductores de vehículos -usuarios del servicio público- unos deberes, tales como el de conducir con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio y ajeno (artículo 9.2 de la Ley), el de 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 aquella 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 aquella, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañosos producido. Así, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, 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 aquella 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 y perjuicio 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 Dirección General de Tráfico, la producción del accidente de circulación y el lugar donde éste se produjo. Asimismo, queda también acreditado que la carretera donde se produjeron los hechos pertenece a la Diputación Provincial de xxxxx y que se encontraba seca y limpia.

En el citado informe se hace constar como factor concurrente la distracción y, dentro del apartado dedicado a "circunstancias de los conductores", se recoge como presunta infracción del conductor "conducción distraída o desatenta". También se recoge que el conductor es el presunto responsable del accidente, no haciendo alusión en ningún momento a que el accidente se produjo como consecuencia de la existencia de un socavón, como alega de contrario la parte reclamante.



Por último, se recoge en el informe, como “comentarios”, lo siguiente: “El turismo xxxx, matrícula xxxx, circula sentido xxxx2 por distracción de su conductor, pierde el control del mismo saliéndose parcialmente de la vía por su margen izquierdo, al tratar de corregir esta trayectoria se sale de la vía totalmente por su margen derecho, chocando contra la cuneta y volcando”.

A la parte recurrente es a quien le incumbe la carga de la prueba, sobre los hechos 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 las anteriores consideraciones jurídicas, entiende este Consejo Consultivo que no se ha acreditado un funcionamiento anormal del Servicio Público de mantenimiento de las carreteras o vías urbanas, competencia de la Diputación. Así, aunque el servicio de Vías y Obras alude a la existencia de un bache doscientos metros antes del punto donde el vehículo se salió de la carretera, también señala que el mismo no fue el causante del accidente, afirmación que no contradice el informe de la Dirección General de Tráfico.

En el presente caso, una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente pone de manifiesto que no es posible, a juicio de este Consejo, apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el servicio público y el daño. Antes al contrario, ha de concluirse que el accidente debió producirse por una distracción o desatención del conductor, según se deduce del informe de la Dirección General de Tráfico, lo que le llevó a invadir el carril de sentido contrario de circulación y, como consecuencia de ello, a salirse de la carretera por la que circulaba.

Tales circunstancias son, de por sí, bastantes para excluir la posibilidad de todo evento de responsabilidad derivada del funcionamiento del servicio público, de suerte que la conducta del accidentado viene a constituir la única causa, relevante y auténticamente desencadenante del resultado luctuoso, que no puede trasladarse, ni siquiera hacerse compartible, con la Administración frente a la que se acciona.



En consecuencia, al no concurrir los requisitos legalmente exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, procede desestimar la reclamación sometida a consulta.

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 D. xxxxx, representado por Dña. yyyy, 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.