



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero y Ponente

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 19 de julio de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de la empresa 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 18 de junio 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 la empresa xxxxx, S.L., 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 19 de junio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 595/2007, 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. Pérez Solano.

**Primero.-** Con fecha 29 de diciembre de 2006, tuvo entrada en el registro de la Delegación Territorial de Castilla y León en xxxxx, escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por D. yyyyy, en nombre y representación de la empresa xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.



Manifiesta en su escrito que "El pasado día 17 de diciembre de 2006 a las 21,30 horas, cuando circulaba con el vehículo propiedad de mi representada, matrícula xxxxx, por la carretera xxxxx, de xxxxx a xxxxx, a la altura del p.k. 1,000 sufrió dicho vehículo un reventón en la rueda delantera izquierda, como consecuencia de la existencia de un bache de considerables dimensiones. Que el valor de dichos daños asciende a la cantidad de 156,41 € según la factura que se acompaña. Por la presente solicito me sea abonado dicho importe, ya que el incidente ocurrido es como consecuencia de la mala conservación de la carretera de titularidad de ese organismo."

Acompaña a su reclamación:

- 1.- Factura del Taller, ttttt de xxxxx.
- 2.- Permiso de circulación.
- 3.- Permiso de conducción.
- 4.- Tarjeta de inspección.
- 5.- Copia del seguro.
- 6.- Diligencias de la Comandancia de la Guardia Civil de xxxxx.
- 7.- Declaración de no haber recibido indemnización por los daños que se reclaman.

Solicita una indemnización de 156,41 euros.

**Segundo.-** Con fecha 8 de enero de 2007, notificado el 17 de enero, se acuerda por el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx el nombramiento de instructor.

Con la misma fecha, el instructor del expediente acuerda la apertura de período probatorio, solicitando dentro de éste los siguientes informes:

- A la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx, sobre el siniestro presuntamente producido.



- Al Técnico adscrito al mismo Servicio, sobre la adecuación de los daños cuya indemnización se reclama al siniestro presuntamente producido, así como la comprobación de la corrección de operaciones y precios respecto a lo reflejado en la factura aportada por el interesado.

- A la Jefatura Provincial de Tráfico sobre si, a la fecha 17 de diciembre de 2006, el vehículo matrícula xxxx figuraba en los registros de la Jefatura Provincial de Tráfico siendo su titular xxxxx, indicando en caso afirmativo si el citado vehículo se hallaba al corriente de las inspecciones técnicas.

**Tercero.-** Con fecha 9 de enero de 2007, por el Encargado de Explotación se emite informe en el que manifiesta:

«1º.- Que este área de Explotación no es el responsable de la conservación de las carreteras de la Red Autonómica de la provincia de xxxxx, pero sí colabora poniendo en conocimiento las deficiencias relacionadas con el estado de los firmes o en otras materias, que observan los Equipos de Explotación repartidos por zonas en toda la Red de Carreteras de la Provincia.

»2º.- Que el Equipo de Vigilancia nº 3 que realizan el servicio al cual está asignada la carretera xxxxx, pusieron en conocimiento de la Sección de Conservación y Explotación que en esta carretera había baches, parte firmado por el Sr. Jefe de la Sección el día 7 de noviembre de 2007.

»3º.- Que este área de Explotación no tiene conocimiento si se procedió a subsanar las deficiencias (actuar sobre los baches), en fechas anteriores a las que se produjo el incidente (17 de diciembre de 2006).

»4º.- Que el que suscribe como Encargado del Área no ha recibido ningún parte del Equipo de Vigilancia nº 3, posterior al reflejado con anterioridad, si se habían arreglado ya los baches, de la aparición de otros nuevos.

»5º.- Que habiendo recibido este informe el día 9 de los corrientes, este mismo día en el lugar de los hechos supervisado por el que suscribe, entiendo que se puede circular correctamente (Se adjuntan fotos).



»6º.- Que siempre que se tiene conocimiento de cualquier incidente bien por la Guardia Civil, Servicio 112, etc... se asiste con la mayor celeridad posible para solucionar la incidencia, en el caso que nos ocupa, no se tuvo conocimiento de dicho incidente .

»7º.- Que no se realizó atestado «in situ», por la Guardia Civil de Tráfico, el día que se produjo el incidente y de los daños alegados en el vehículo, sin embargo, se procedió a los once días después de ocurrido el incidente, a denunciar los hechos mediante un parte de diligencias en el Cuartel de la Guardia Civil de xxxxx, sin que Ésta realizase una inspección ocular del lugar donde se produjo el suceso”.

**Cuarto.-** Con fecha 10 de enero de 2007 se emite informe por el Encargado de Obra en el que manifiesta: “Que a fecha 3 de noviembre de 2006 se recibe en esta sección de conservación documentación sobre el estado de conservación de la carretera xxxxx en el que se expone que efectivamente existen baches sobre la calzada. En las siguientes fechas, 28 y 29 de diciembre de 2006 se procede al saneamiento de dicha calzada por medio de un bacheo con emulsión por parte de esta sección de conservación”.

**Quinto.-** Con fecha 15 de febrero de 2007 se emite informe por la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx en el que dice:

“1º.- Que la carretera xxxxx, de xxxxx a xxxxx, es de titularidad autonómica en todo su recorrido.

»2º.- Que en fecha 3 de noviembre de 2006 se tuvo conocimiento de la existencia de baches en la carretera indicada, aviso que se pasó a los equipos de conservación directa de este Servicio Territorial.

»3º.- Cuando los medios humanos y materiales, así como el tiempo permitió la actuación, se procedió a un bacheo con emulsión y áridos, los días 28 y 29 de diciembre de 2006.

»4º.- No se tiene constancia de la existencia de señalización indicativa de ningún peligro en la calzada, por lo que habrá que suponer que los



baches indicados no suponían ningún peligro para el uso de la vía indicada, a la velocidad específica de la misma”.

**Sexto.-** Con fecha de salida de la Delegación Territorial de xxxxx de 20 de febrero de 2007, notificado el 28 de febrero, se concede al reclamante trámite de audiencia y vista del expediente, para que pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes en el plazo de 15 días, no presentándose alegaciones por parte del mismo.

**Séptimo.-** El 23 de mayo de 2007, el órgano instructor formula propuesta de resolución en la que se estima la reclamación presentada, al quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de la Administración.

**Octavo.-** El 28 de mayo de 2007, la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx informa favorablemente 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.

**3ª.-** Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, aunque hemos de poner de relieve que no consta acreditada la representación del reclamante que actúa en nombre de la empresa xxxxx. Sin embargo, al haberse admitido la reclamación por parte del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx, se presume que ante el mismo consta la representación de la empresa interesada por cualquiera de los medios que señala al efecto el artículo 32.3 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Dicha circunstancia debería haberse puesto de manifiesto en el expediente administrativo.

Con el fin de evitar sin embargo más retrasos en la resolución del presente expediente, este Órgano Consultivo va a proceder a entrar en el fondo del asunto, advirtiendo no obstante que, para no incurrir en una causa de anulabilidad conforme al artículo 63 de la Ley 30/1992, citada, debe quedar acreditada la representación de la interesada antes de resolver la reclamación.

Al respecto, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/1997, de 2 de junio, "la falta de acreditación de la representación procesal, si el defecto se reduce a aquélla, tiene carácter subsanable, de forma que no puede conllevar automáticamente la inadmisión del escrito sino hasta después de ser requeridos, y no aportados, los documentos omitidos". (También, Sentencias del Tribunal Constitucional 163/1985, 117/1986, 132/1987, 59/1988, 174/1988, 6/1990, 92/1990, 213/1990, 133/1991, 350/1993).

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, en virtud de 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, al ser la cuantía reclamada inferior a 3.005, 60 euros.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por



toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

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

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, 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 el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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, el suceso aconteció el 17 de diciembre de 2006, y la reclamación se presentó el 29 de diciembre siguiente.

**6ª.-** En cuanto al fondo del asunto, una vez comprobada la realidad y certeza de los daños causados, hay que determinar si los mismos se deben al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y si se cumplen los requisitos del artículo 139 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para que responda la Administración.

Por lo tanto, la determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el reclamante fue o no consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas 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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.





La Jurisprudencia establece (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1998, y de 16 de enero de 1996, entre otras) que, “la prueba de las obligaciones incumbe a quien reclama su cumplimiento, en consecuencia es a la recurrente a quien correspondía probar la existencia del nexo causal indispensable para que surja la obligación de indemnizar, y al no hacerlo así es claro que la sentencia recurrida no comete la infracción que se le imputa, criterio éste sostenido reiteradamente por la Jurisprudencia de este Tribunal, por todas sentencia de 10 de Febrero de 1996”, y que, además, “la existencia de un daño, o lesión patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada constituye el núcleo esencial de tal responsabilidad patrimonial; daño que ha de ser real y efectivo no traducible en meras especulaciones o simples expectativas y pesando sobre el interesado la carga de la prueba del mismo, sin que en el caso aquí enjuiciado haya existido probanza efectiva y concreta sobre la realidad material del daño sino una simple alegación de su existencia”.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto, partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non* condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o, como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992), de una lesión que sea “consecuencia de” los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.



La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit y onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

De los documentos obrantes en el expediente se desprende que sí ha existido una indubitada relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público. El accidente tuvo lugar el 17 de diciembre de 2006, habiéndose puesto de manifiesto la existencia de baches en la calzada con anterioridad a esa fecha, que fueron arreglados posteriormente. Concretamente, en el informe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx de fecha 15 de febrero de 2007, se señala que la carretera xxxxx, de xxxxx a xxxxx es de titularidad autonómica en todo su recorrido; y que en fecha 3 de noviembre de 2006 se tuvo conocimiento de la existencia de baches en la carretera indicada, aviso que se pasó a los equipos de conservación directa de este Servicio Territorial. Cuando los medios humanos y materiales, así como el tiempo, permitieron la actuación, se procedió a un bacheo con emulsión y áridos, los días 28 y 29 de diciembre de 2006. Por lo tanto en el día del accidente no se había procedido a arreglar los desperfectos de la calzada.

La Administración titular de la vía es la responsable de mantenerla en adecuada conservación para su uso. Así, en el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, se dispone que: "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".

Tal y como se ha señalado reiteradamente por el Consejo de Estado -y también por este Consejo Consultivo-, "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”.

En el mismo sentido se ha pronunciado numerosa jurisprudencia y, al respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 29 de noviembre de 2000, en su fundamento de derecho tercero, dice: “Por lo que se refiere a existencia de actividad administrativa por acción u omisión, material o jurídica, resulta indudable que existe en el caso un supuesto de funcionamiento de los servicios públicos constituido por la obligación que le incumbe a la demandada de mantener las carreteras en las mejores condiciones de seguridad, conforme al artículo 57.1 de Real Decreto Legislativo 339/90 de 2 Mar. que aprobó la Ley sobre Tráfico circulación de vehículos a motor, y Seguridad Vial, y el 139 del Real Decreto 13/92 de 17 Ene. que aprueba el Reglamento General de Circulación. No es de recibo pretender trasladar la responsabilidad discutida a una tercera persona al parecer contratista de la Administración cuando no existe la más mínima prueba al respecto ni tampoco le eximiría de su deber de vigilancia, deber que no cuestiona y que los hechos demostraron insuficiente. Es un hecho que no ha sido negado, el que en la calzada se encontraban un bache de dimensiones considerables, el cual carecía de cualquier tipo de señalización, con lo que la conclusión es que existió un funcionamiento anormal del servicio, existiendo una clara relación causal entre el estado de la calzada y el resultado dañoso, y ninguna culpa puede achacársele a la actora ya que ninguna otra conducta le era exigible ante lo sorpresivo de la situación, no pudiendo hacer nada por evitar la pérdida de control. Siendo ello así, es obvio que a la demandada le incumbía el cuidado y vigilancia de la calzada para evitar riesgos innecesarios que ocasionaran daños como el presente. Esa omisión implica su responsabilidad y no habiéndose probado que el conductor incurriera en negligencia, procede la declaración de responsabilidad. Acreditados los requisitos de nexo causal y existencia del daño, se impone la obligación de declaración de responsabilidad patrimonial de la demandada, y el quantum deberá fijarse en la cantidad solicitada, que dadas las secuelas de las lesiones y los días de incapacidad según se refleja en documentos aportados al recurso en práctica de prueba, se considera adecuada y razonable a tales circunstancias, no viniendo esta Sala vinculada a la aplicación de baremos previstos para casos diferentes, aunque pueden servir de referencia y como tales han sido tenidos en cuenta. Por lo expuesto se estima íntegramente el presente recurso”.



En conclusión, existiendo un incumplimiento del deber de conservación que incumbe a la Administración y no constando en el expediente negligencia por parte del reclamante, ni un supuesto de fuerza mayor, se considera que se ha acreditado la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, razón por la que procede estimar la reclamación, al concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ya citada.

Ello sin perjuicio de la posibilidad de ejercicio de acción de regreso frente a la empresa encargada de la conservación y mantenimiento de la carretera.

**7ª.-** En cuanto al importe de la indemnización, se considera acertada la cantidad solicitada por la parte reclamante, que asciende a 156,41 euros y que se corresponde con la factura de reparación obrante en el expediente.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de la empresa xxxxx, representada por D. 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.