CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, 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 León el día 7 de octubre de 2010, 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 2 de septiembre de 2010 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 8 de septiembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.021/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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.- El 10 de noviembre de 2008 D. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Junta de Castilla y León, debido a los daños sufridos en su vehículo (matrícula xxxx) el 19 de agosto de 2008, al colisionar con unas piedras sin señalizar que había en el punto

kilométrico 33,200 de la carretera xx1. Reclama una indemnización de 1.507,70 euros por los gastos de reparación.

Adjunta a su reclamación copia de su D.N.I., del permiso de circulación y de la tarjeta de inspección técnica del vehículo, de la póliza del seguro y del recibo de su vigencia, del informe estadístico Arena elaborado por la Guardia Civil, de un informe-valoración del daño y de la factura de reparación. Aporta asimismo un escrito en el que afirma no haber recibido indemnización alguna por el siniestro.

Segundo.- El 19 de agosto de 2009 el encargado del parque de maquinaria informa de que "con las pruebas aportadas no se puede determinar si los daños producidos coinciden con los reclamados, por lo cual sería necesario aportar fotografías tanto del obstáculo de la calzada como del vehículo siniestrado, y así poder determinar la correspondencia de la reclamación con el accidente".

Tercero.- El 23 de octubre de 2009 el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación emite un informe en el que, tras señalar que la carretera es de titularidad autonómica, manifiesta:

"Que los taludes de esa carretera son rocosos, de material suelto y tienen una pendiente elevada por lo que es inevitable la caída de piedras y material suelto en la calzada de la carretera. Para evitar en la mayor medida esta circunstancia se ha colocado una malla metálica de triple torsión que cubre la mayor parte de los taludes.

»Los desprendimientos son retirados por el personal de conservación de carreteras en cuanto se detectan o se recibe aviso de su existencia. No obstante, como no se dispone de un servicio de vigilancia de carreteras continuo y permanente (la hora en que ocurrió el accidente está fuera de jornada laboral), en el lapso de tiempo que transcurre hasta la limpieza de la calzada pueden ocurrir accidentes. No obstante, existe señalización genérica de advertencia de peligro tipo P-26 (desprendimientos) en esa carretera y para ambos sentidos de circulación, en los p.k. 40,500, 47,100, 48,300 y 50,850 en margen derecha, y 39,900, 41,200, 47,800, 48,800 y 51,600 en margen izquierda, en las proximidades donde ocurrió el accidente".

Concluye con la sugerencia de que el motivo del accidente pudo ser la falta de adecuación de la velocidad del vehículo al estado de la vía.

Cuarto.- A petición del instructor, la Guardia Civil remite una copia del informe estadístico Arena del accidente y un informe fotográfico.

Quinto.- El 11 de diciembre de 2009 el encargado del parque de maquinaria emite un nuevo informe en el que manifiesta que, a la vista de las fotografías aportadas por la Guardia Civil, "no parece probable que el tamaño de las piedras fotografiadas pueda producir los daños reclamados".

Sexto.- Notificada la apertura del trámite de audiencia el 2 de marzo de 2010, no consta la presentación de alegaciones.

Séptimo.- El 30 de junio de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Octavo.- El 14 de julio de 2010 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente la propuesta de resolución.

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 Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (10 de noviembre de 2008) hasta que se formula la propuesta de resolución (30 de junio de 2010). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y 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.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que se presentó el 10 de noviembre de 2008, es decir, antes de haber transcurrido un año desde la fecha del accidente (19 de agosto de 2008).

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, la doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, 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.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, 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 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 administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, 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. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado". E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido, es preciso determinar si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La Administración propone desestimar la reclamación al entender que no se ha probado el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos, ya que, de acuerdo con el informe del encargado del parque de maquinaria, "no parece probable que el tamaño de las piedras fotografiadas pueda producir los daños reclamados".

Sin embargo, este Consejo Consultivo discrepa del criterio recogido en la propuesta de resolución y considera que la reclamación ha de ser estimada.

El artículo 57.1 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, establece 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". En el mismo sentido, tanto el Consejo de Estado como este Consejo Consultivo han declarado repetidamente 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 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 presente caso, las condiciones de seguridad no se daban en la zona de la carretera donde se produjo el accidente. El informe de la Guardia Civil obrante en el expediente considera que el accidente se produjo al colisionar el vehículo con unas piedras existentes en la vía, en un lugar donde son muy frecuentes los desprendimientos de rocas sobre la calzada. Y el informe emitido por el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación ratifica que "los taludes en esa carretera son rocosos, de material suelto y tienen una pendiente elevada por lo que es inevitable la caída de piedras y material suelto en la calzada de la carretera"; circunstancia ésta que excluye la existencia de fuerza mayor.

En cuanto a la causa del siniestro, el reclamante, al que incumbe la carga de la prueba de los hechos que alega, aporta -como elementos probatorios de los daños reclamados- el informe pericial y la factura de reparación; y como prueba del nexo causal, el informe estadístico del accidente elaborado por la Guardia Civil en el lugar de los hechos. En el informe estadístico se hace constar como tipo de accidente "Colisión de vehículo con obstáculo en calzada: otro objeto o material" (apartado 50), se refleja como factor concurrente del accidente el estado o condición de la vía (apartado 53) y se afirma en el apartado "Comentarios" que el accidente se produjo al colisionar el vehículo con unas piedras existentes en la calzada en un lugar donde son muy frecuentes los desprendimientos de rocas sobre la calzada.

Ante estos indicios probatorios, es la Administración la que debería haber acreditado los hechos que desvirtuaran los alegados. Pero no lo ha hecho y se ha limitado a manifestar una probabilidad, no una certeza (el informe del encargado del parque de maquinaria señala que "no parece probable que el tamaño de las piedras fotografiadas pueda producir los daños reclamados"), sin realizar ninguna otra prueba. Por tanto, este informe no puede prevalecer sobre el informe de la Guardia Civil, ya que los agentes acudieron y constataron las circunstancias del siniestro.

Esta pasividad de la Administración y la actividad probatoria desplegada por el reclamante, unidos a la inmediatez con la que se produjo la personación de los agentes de la Guardia Civil y su afirmación de que los daños fueron causados al colisionar con unas piedras que había en la calzada, constituyen indicios de prueba suficientes de los hechos alegados.

Por ello, acreditada la causa del accidente, al ser la Administración Autonómica la responsable de mantener las carreteras de su titularidad abiertas a la circulación en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada (artículo 57.1 de la citada Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial) y no haber sido alegada circunstancia alguna que pudiera exonerarle de responsabilidad, la reclamación debe estimarse.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, este Consejo Consultivo considera que ha de abonarse al reclamante la cantidad de 1.507,70 euros, de acuerdo con el informe-valoración y factura aportados. Ello sin perjuicio de su actualización en los términos previstos en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

7ª.- Finalmente, debe corregirse en el fundamento de derecho primero la cita de los artículos 31 y 31.1.4, puesto que la referencia ha de ser de los artículos 69 y 70.1.8º del Estatuto de Autonomía -y no de la Ley Orgánica que lo aprueba, en este caso la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre-. Asimismo, debe revisarse la redacción del fundamento de derecho tercero. Estas circunstancias ya han sido advertidas en otros dictámenes emitidos en relación con las propuestas de resolución formuladas en expedientes tramitados por hechos similares por esa Delegación Territorial.

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 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.