



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria  
en funciones

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de abril de 2012, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx*, 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 14 de marzo de 2012 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. xxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de marzo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 197/2012, 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. Nalda García.

**Primero.-** El 28 de febrero de 2011 tiene entrada en el registro del Punto de Información y Atención al Ciudadano de xxxx2 (xxxx3) una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx1 y



dirigida a la Junta de Castilla y León, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Señala en su escrito que el día 22 de mayo de 2010 la reclamante conducía el vehículo de su propiedad, matrícula vvvv, por la carretera de xx, de titularidad autonómica, cuando a unos cuatro kilómetros de xxxx2, debido a unas obras que se estaban ejecutando en la carretera, al pasar por encima de grava el vehículo derrapa y se sale de la vía. Alega que ni las obras ni la presencia de grava en la calzada estaban señalizadas.

Solicita una indemnización de 2.864 euros, resultado del cálculo del valor venal del vehículo (pues resultó siniestro total), incrementado en un 20% por el valor de afección y descontado el importe recibido por los "restos". Identifica a dos testigos de los hechos.

Adjunta copia del informe pericial de valoración.

**Segundo.-** El Servicio Territorial de la Junta de Castilla y León requiere a la interesada para que aclare cuál fue la carretera en la que se produjo el accidente y para que aporte el permiso de circulación y la ficha técnica del vehículo, la factura de reparación o el informe pericial de daños y el atestado de la autoridad interviniente en caso de existir.

**Tercero.-** El 13 de abril de 2011 se recibe escrito de D. xxxx, en el que presenta reclamación de responsabilidad patrimonial en su nombre por los mismos hechos. Aclara en su escrito que el vehículo era de su propiedad y que Dña. xxxx1 era quien lo conducía el día del accidente.

Añade que la carretera donde se produjo el accidente es la xx1 y que no puede presentar el permiso de circulación ni la tarjeta de ITV del automóvil ya que ha sido entregada al darlo de baja, si bien, tras requerimiento, aporta solicitud de baja y certificado de destrucción del vehículo al final de su vida útil. Señala también que se remite a los registros de la Policía Local que le asistió tras el accidente y que, aunque se dio parte a la Guardia Civil por los agentes, no se personó dotación alguna.

**Cuarto.-** El 7 de junio el Servicio Territorial de Fomento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx3 informa de que en la fecha en



que se produjo el accidente se estaban ejecutando obras de acondicionamiento de plataforma y mejora del firme en la carretera xx1, de las que es adjudicataria qqqq, S.A., a través de contrato celebrado con qqqq1 el 30 de octubre de 2009. Que en la fecha del accidente no se estaba realizando trabajo alguno en la carretera. Que, de conformidad con el contrato celebrado, corresponde al contratista adoptar todas las medidas necesarias para la vigilancia, seguridad y señalización de la obras por lo que es de su cuenta la responsabilidad por daños a terceros. Se añade también que la obra tenía señalización vertical de peligro por obras y de limitación de velocidad, entre otras señales, de acuerdo con el informe del Coordinador de Seguridad y Salud, con base en la visita realizada el 18 de mayo de 2010.

**Quinto.-** El 15 de junio el encargado del taller del parque de maquinaria de la Delegación Territorial informa de que el valor venal del vehículo consignado en el informe pericial se ajusta al existente en la valoración oficial de la fecha.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia a la empresa encargada de las obras, el 8 de julio presenta alegaciones en las que se reconoce que en la fecha del accidente se estaban ejecutando obras en la carretera xx1, si bien éstas se encontraban perfectamente señalizadas, tal y como se acredita en el informe del Coordinador de Seguridad y Salud según la visita realizada el 18 de mayo de 2010, cuya copia se adjunta. Igualmente se acompaña de reportaje fotográfico.

**Séptimo.-** Obra en el expediente informe de la Jefatura Provincial de Tráfico en el que se declara que D. xxxx figura como titular del vehículo matrícula vvvv y que la última inspección técnica del vehículo que consta, con resultado favorable, tenía vigencia hasta el 22 de junio de 2011.

**Octavo.-** El 11 de agosto la Policía Local de xxxx2 remite copia de las gestiones efectuadas tras recibir una llamada que daba aviso del accidente. En el escrito se expone que se observa que el vehículo está volcado, que su conductora es Dña. xxxx1 y que el ocupante y titular del vehículo es D. xxxx.

**Noveno.-** Remitido pliego de preguntas a los dos testigos identificados por el reclamante, no consta su personación ni la entrega de las preguntas que le fueron notificadas en sus domicilios.



**Décimo.-** Requerido informe del instructor al Destacamento de la Guardia Civil de Tráfico de xxxx2, el 12 de septiembre de 2011 se remite escrito en el que se declara que no constan reseñas ni datos sobre el accidente ni de las personas intervinientes en él.

**Decimoprimer.-** Concedido trámite de audiencia, el 5 de diciembre de 2011 la parte reclamante presenta alegaciones en las que se ratifica en su pretensión inicial.

**Decimosegundo.-** El 16 de enero de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria al no quedar acreditados los hechos de los cuales pudiera deducirse responsabilidad de la Administración Autonómica.

**Decimotercero.-** El 22 de febrero de 2012 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial 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.



No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (28 de febrero de 2011) hasta que se formula la propuesta de resolución (16 de enero de 2012). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración 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.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto por 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. Esta norma resulta aplicable de acuerdo con el apartado 1 de la disposición transitoria del Decreto 12/2012, de 29 de marzo, por el que se desconcentran competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de.

**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 efectuada a los artículos 139 y siguientes de la citada 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 reiterada 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.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios presentada por D. xxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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.

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). En términos similares se expresan los artículos 2 y 19 de la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León.

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" 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 ellas (artículo 19.1). Especificados los deberes de diligencia de los conductores y el grado de exigibilidad del funcionamiento del servicio público de carreteras, puede concluirse 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, por lo que se rompería 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 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 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.

**6ª.-** 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 fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En el caso examinado consta acreditado, a través de los informes emitidos (en especial el del Coordinador de Seguridad y Salud de las obras de mantenimiento), que las obras en la carretera donde se produjeron los hechos se encontraban debidamente señalizadas.

A la parte reclamante es a quien le incumbe la carga de la prueba, sobre los hechos que integran el fundamento de la responsabilidad patrimonial que reclama, 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.

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, desatención o exceso de velocidad del conductor, según se deduce de los informes.

Tales circunstancias son, de por sí, bastantes para excluir la posibilidad 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 a la Administración frente a la que se reclama.

En consecuencia, al no concurrir los requisitos legalmente exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, la reclamación debe desestimarse.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx, representado 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.

EL SECRETARIO GENERAL  
P.A. LA LETRADA JEFE

EL PRESIDENTE

Fdo.- María A. García Fonseca

Fdo.- Mario Amilivia González



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN