



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de febrero de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de ssss y 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 11 de enero de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por ssss y D. xxxx, representados por Dña. 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 16 de enero de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 13/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 25 de julio de 2012 Dña. yyyy, en nombre y representación de ssss (en algunos documentos figura como "sss1") y de D. xxxx, presenta en el Servicio Territorial de Fomento de la Delegación Territorial de la Junta de



Castilla y León en xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Expone que "el día 1 de agosto de 2.011, sobre las 11:15, D. xxxx conducía el vehículo de su propiedad y asegurado por ssss, marca Seat, modelo Toledo, matrícula vvvv, circulando por carretera (xx) de xxxx2 a xxxx1 (Autovía de Pinares), sentido xxxx2, cuando a la altura del kilómetro 66,8 sufrió un accidente de circulación consistente en colisión con una chapa (señal V-20) caída en la calzada, causándose daños en el vehículo que conducía".

Solicita una indemnización de 1.004,65 euros.

Aporta copia del poder general para pleitos, escrito de D. xxxx en el que se otorga la representación, informe estadístico Arena, documentación del vehículo, certificado del seguro, informes periciales, escrito en el que se informa sobre quién es la empresa concesionaria de la conservación y mantenimiento de la xx y facturas de reparación.

Segundo.- El 2 de agosto se acuerda admitir a trámite la reclamación y nombrar instructor del procedimiento.

Tercero.- El 12 de septiembre el Jefe de Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento informa que "si bien la vía es titularidad de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, la misma se encuentra en materia de conservación de la red y explotación bajo contrato de concesión con la empresa qqqq, cuya dirección radica en el enlace xxxx3 Norte, salida 85. 40270 xxxx3 (xxxx1)".

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, la parte reclamante no presenta alegaciones.

El 9 de octubre la empresa "qqqq", presenta un escrito en el que señala: "Se tiene constancia del citado incidente el día 1 de agosto de 2011. El equipo de conservación de qqqq se encuentra dos vehículos parados en el arcén en el P.K. 67+700 dirección xxxx4 y procede a señalizarlo y comunicarlo al personal de explotación para que lo indique en los paneles de mensajería variable.



»(...) El personal de la concesionaria realiza una vigilancia diaria entre las 8:00 y las 10:00 de la mañana, no advirtiendo nada anormal en el lugar de los hechos.

»Desde las 9:00 de la mañana que pasó el personal de vigilancia por el lugar de los hechos hasta la ocurrencia de la incidencia circularon por la calzada derecha (dirección xxxx4) 348 vehículos ligeros y 111 vehículos pesados no teniéndose constancia de ningún otro incidente, estimándose por ello que el lapso de tiempo transcurrido entre la pérdida del material (señal V-20) por parte de otro vehículo y la ocurrencia del incidente debió ser mínima”.

»Entendemos que la Sociedad Concesionaria qqqq, (...) no tiene responsabilidad sobre los posibles obstáculos que otros usuarios depositen en la calzada. La Sociedad Concesionaria es diligente en la retirada de objetos extraños de la vía en el menor tiempo posible, no pudiendo ser, en ningún caso, de carácter inmediato”.

Quinto.- El 30 de octubre se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada por considerar que es la empresa concesionaria quien deba resarcir del daño ocasionado.

Sexto.- El 31 de octubre de 2012 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 dispuesto en el apartado tercero, 1.f) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 reclamante 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 en los artículos 142.2 de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 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 párrafo primero 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.

El reclamante 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.

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 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 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, a pesar de la consagración en nuestro ordenamiento jurídico del principio de responsabilidad objetiva de la Administración Pública, no cabe concebir a ésta como una aseguradora universal de cualquier evento dañoso que tenga lugar en sus bienes o con ocasión de los servicios que presta.

Por ello, dentro del análisis de la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados, habrán de tenerse en cuenta parámetros tales como los estándares del servicio, la causalidad adecuada, la distinción entre los daños producidos como consecuencia del servicio o con ocasión de este, el riesgo de la vida, así como otros también perfilados por la doctrina y por la jurisprudencia.

5ª.- La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del reclamante se



adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas y si la Administración, por su parte, cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía, le resultan exigibles, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida.

En concreto, el artículo 57 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, 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. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa".

En el presente caso, de los datos obtenidos por la Guardia Civil se deduce que el accidente se produjo por la existencia de una chapa (una "señal V-20") en la calzada. Este elemento de prueba resulta -a juicio de este Consejo Consultivo- suficiente para tener por cierto el hecho, el daño producido y la causa que lo propició.

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado en casos similares (Dictamen 3.225/2002, 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".

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, este Consejo Consultivo, a diferencia de los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, considera que existe el deber de indemnizar por parte de la Administración.



Resulta incuestionable, de acuerdo con el relato de los hechos aceptado por los intervinientes en el procedimiento, la existencia de un daño en un vehículo como consecuencia de la existencia de una chapa en la calzada.

En la propuesta de resolución se pone de manifiesto que la conservación y mantenimiento de la vía estaba encomendado a la empresa "qqqq" -empresa presuntamente responsable del accidente según el informe de la Guardia Civil-, y que las Administraciones no responden, en términos generales, de los daños causados por los contratistas, de conformidad con el artículo 97 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante TRLCAP) (este artículo ha sido sustituido por el artículo 214 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, antes artículo 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Ante la falta de incorporación al expediente de la fecha en que se celebra el contrato este Consejo no puede pronunciarse sobre cual de ellos resulta de aplicación en el presente supuesto).

Llegados a este punto es necesario referirse a las previsiones contenidas en el citado artículo 97 del TRLCAP -en términos similares se expresan los artículos promulgados en sustitución de este-, que dispone:

"Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

»Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

»Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.



»La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

Este Consejo Consultivo ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación de estos preceptos y recuerda, por ejemplo, en sus Dictámenes 669/2004, de 21 de octubre de 2004, y 712/2004, de 2 de diciembre de 2004, cómo el Consejo de Estado considera que, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, ésta debe resolverse, en su caso, incautar la fianza definitiva al contratista y repetir contra él (Dictamen 276/1994, entre otros).

Así lo ha entendido también la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que señala en supuestos análogos que la Administración demandada debe indemnizar a la parte recurrente por unos daños que ésta no viene obligada a padecer, sin que sean de recibo los argumentos exculpativos de la Administración, pues ésta debe responder de forma directa del funcionamiento de los servicios públicos de su competencia (artículos 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 106 de la Constitución), sin perjuicio de su derecho a repetir frente a terceros en aplicación de la normativa sobre contratación administrativa (Sentencias de 31 de marzo y 20 de octubre de 1998). En Sentencia de 13 de octubre de 1998 razona que “es pues, el Ayuntamiento de Galera quien venía obligado a velar por el buen y correcto funcionamiento del servicio de aguas y de las instalaciones que constituyen su soporte material y al no hacerlo de modo suficientemente eficaz, su actuar es relevante en cuanto al resultado producido, sin que pueda hablarse de ruptura del nexo causal en base a un hipotético defecto en las instalaciones motivado por una anomalía de construcción, que de acreditarse, únicamente podría dar lugar, en su caso, a la posibilidad de repetir frente al responsable”.

La posición de la Administración en el seno de la relación contractual establecida con estos particulares (concesionario o contratista), en virtud de la cual se distribuyen y asumen riesgos entre las partes contratantes, no incumbe al particular que sufre daños a consecuencia de esa actividad, cuya integridad patrimonial debe ser garantizada por imperativo de los artículos 106 de la Constitución y 139 y siguientes de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin perjuicio de que la indemnización sea abonada finalmente por quien deba soportarla a tenor de la relación obligacional establecida (Sentencias del



Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1987, 10 de abril de 1989, 9 de mayo de 1989 y 11 de febrero de 1997). Así, "hay que considerar como idea rectora en esta materia la de que en toda clase de daños producidos por servicios y obras públicas en sentido estricto, cualquiera que sea la modalidad de prestación (directamente, o a través de entes filiales sometidos al derecho privado o por contratistas o concesionarios), la posición del sujeto dañado no tiene por qué ser recortado en su esfera garantizadora frente a aquellas actuaciones de titularidad administrativa en función de cuál sea la forma en que son llevadas a cabo y sin perjuicio, naturalmente, de que el contratista y el concesionario puedan resultar también sujetos imputables" (Sentencia de 25 de febrero de 1998).

De acuerdo con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 18 de septiembre de 2012 o la de 6 de octubre de 2008, la conclusión que extrae el Tribunal Superior de Justicia de la doctrina recogida en las Sentencias precitadas del Tribunal Supremo es que existen dos posibilidades a la hora de resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial cuando interviene un concesionario o contratista:

1.- O bien la Administración estima, total o parcialmente, la reclamación administrativa por reconocer la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial a su cargo, sin perjuicio de la posible acción de repetición una vez satisfecha la indemnización.

2.- O bien desestima la reclamación por considerar, como fundamento, que la responsabilidad corresponde al contratista, resolución que, sin reconocer derecho alguno a ser indemnizado, ni fijar cuantía alguna, deja abierta la acción del perjudicado -si está conforme- para reclamar contra el contratista por la vía oportuna.

Añade el Tribunal que "lo que no podrá hacer la Administración es dictar ambos pronunciamientos a la vez".

A la vista de la postura mantenida últimamente por los tribunales, este Consejo Consultivo considera que debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquélla pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate.



Junto a ello es preciso señalar, además, que en el presente procedimiento no se incorpora copia del contrato celebrado con la empresa concesionaria, por lo que no se conoce con exactitud las concretas obligaciones de cada una de las partes en la relación contractual. Asimismo se ha omitido cualquier tipo de pronunciamiento sobre una de las alegaciones formuladas por la empresa contratista referida al tiempo que llevaba la señal sobre la calzada.

De conformidad con lo expuesto este Consejo Consultivo se pronuncia en el sentido de estimar que concurre la responsabilidad patrimonial de la Administración y que la cuantía indemnizatoria podrá ser, en su caso, objeto de repetición a la empresa contratista finalmente responsable, si así procede de acuerdo con los contratos celebrados.

7ª.- Respecto al importe de la indemnización, se considera procedente indemnizar a la parte reclamante, de acuerdo con su solicitud y conforme a la documentación aportada como prueba, con 1.004,65 euros.

La cantidad deberá distribuirse, según los precios abonados, de la siguiente forma: 854,65 euros para la empresa aseguradora ssss y 150 euros, para D. xxxx, que corresponde al importe de la franquicia del seguro.

Ello sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos del cuerpo del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por ssss y D. xxxx, representados 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 oportuno.