



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de octubre de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de ssss y 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 30 de septiembre 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 D. yyyy, en nombre y representación de ssss, y Dña. xxxx1, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de octubre de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 728/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 24 de octubre de 2012 D. yyyy, en nombre y representación de ssss, y D. xxxx presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Diputación de xxxx1, debido a los daños sufridos por este último en su vehículo (vvvv) en un accidente acaecido el 29 de noviembre de 2011, cuando su mujer circulaba por la carretera xx, a la altura



del punto kilométrico 5,100, como consecuencia de la gravilla existente en la vía.

Reclaman por ello el importe de reparación del vehículo que ascendió a 5.402,62 euros, sufragados por la compañía aseguradora y por su asegurado.

Se adjunta a la reclamación copias del poder general para pleitos, del informe estadístico Arena instruido por la Guardia Civil, del informe de peritación de daños y de las facturas de reparación. Previo requerimiento de subsanación, se presenta, además, copia del DNI del titular y de la conductora del vehículo en el momento del accidente, su permiso de circulación y documentación técnica del vehículo, póliza del seguro y últimos recibos del seguro.

Segundo.- Previo requerimiento de aclaración sobre la documentación presentada, en escrito de 17 de enero de 2013 D. yyyy, en nombre y representación de ssss, y Dña. xxxx1 –cónyuge del reclamante- rectifican el anterior escrito de reclamación en el sentido de que, tras comprobar los datos de titularidad del vehículo, la reclamación la formula esta última, al ser la titular y conductora del automóvil en el momento del accidente.

Tercero.- El 2 de julio el ingeniero del Servicio de Fomento de la Diputación Provincial informa que, según los datos aportados por la Guardia Civil, "el accidente tuvo lugar a plena luz del día (14:40 horas), en un tramo de obras en el que existía gravilla suelta y estaba instalada la advertencia de peligro, si bien se indica que la señalización vertical estaba deteriorada por encontrarse manchada de brea y que la circulación era fluida. Se señala también que se observa una huella de frenada posterior al derrapaje del vehículo de 15 m aproximadamente.

»En fechas anteriores a las del accidente se llevaron a cabo trabajos de conservación ordinaria del firme de la citada carretera, consistentes en la estabilización de los bordes de la calzada en ambas márgenes, mediante la aplicación de un riego asfáltico.

»Estos trabajos de conservación son los adecuados técnicamente para la reparación de este tipo de rodadura constituida por aplicaciones sucesivas de gravilla y emulsión bituminosa como ligante.



»Los trabajos son seguros, si bien puede quedar alguna gravilla en muy pequeña proporción que no resulta ligada a la emulsión bituminosa, debido a que pequeñas irregularidades inevitables en la rasante, impiden que el rodillo compactador transmita su energía a todas las partículas por igual.

»Dada la naturaleza de los trabajos, en los que se emplea gravilla con emulsión bituminosa, la señalización de los mismos se mantiene una vez finalizados éstos, hasta que la gravilla aplicada esté lo suficientemente consolidada, y no afecte a la seguridad vial.

»La señalización empleada, que es la que habitualmente se dispone en este tipo de tareas, consistió en la colocación de dos carteles en el inicio y final del tramo en obras y en ambos sentidos de dimensiones 1,20 x 1,0 m², con las señales TP-28 "proyección de gravilla" y TR-301 "velocidad máxima 40 Km/h",

»La señalización se completa además con señales de trípode al principio del tramo diario de obras en cada sentido compuestas por TP-50 (peligro indefinido); TP-18 (obras), TP-301 (velocidad máxima 40km/h). De ellas y mientras exista alguna gravilla - suelta la señal TP-28 permanece "in situ".

»Estas señales se limpian con regularidad de las proyecciones de emulsión sufridas durante la ejecución del riego.

»Según se recoge en el Informe Arena, la mencionada señalización existía en el momento del accidente, con salpicaduras de emulsión, lo cual resulta inevitable. Sin embargo, la señalización de trípode existente, aun con alguna salpicadura, era perfectamente visible y comprensible y más dada la hora del accidente, las 14:40 horas. Por otra parte los carteles fijos que se han comentado, al estar elevados, no tenían ninguna salpicadura.

»Además, aun cuando la señalización tuviera salpicaduras que limitaran su visibilidad, era claro y evidente que se trataba de señalización de advertencia de peligro por obras y que existía gravilla suelta en el tramo en obras, circunstancia que el conductor del vehículo tuvo que advertir



inevitablemente en su trayecto, no pudiendo por ello alegarse falta de señalización de advertencia del peligro.

»De acuerdo con lo anterior, debe hacerse la consideración de que la gravilla que presuntamente ocasionó el accidente, no apareció de manera súbita e imprevisible en el firme, sino que se aprecia la existencia de alguna gravilla en todo el tramo en obras, por lo que el conductor puede adaptarse al estado de la vía con anterioridad al punto en que se produjo el accidente.

»Prueba de ello es también que como indica el Informe Estadístico Arena la circulación era fluida y, sin embargo, no se tienen constancia de ningún otro accidente por esta causa (...)"

El informe indica una huella de frenada de 15 m, y considera que el vehículo circulaba a una *"velocidad inadecuada para las condiciones de la vía"*, y concretamente a más de 50 km/h. El tramo estaba limitado 40 Km/h según se reflejaba en la señalización indicada por lo que la velocidad máxima fue claramente superada como queda demostrado.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, el 11 de septiembre se presentan alegaciones en las que los reclamantes se ratifican en su pretensión.

Quinto.-El 19 de septiembre de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 31



de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (24 de octubre de 2012) hasta que se formula la propuesta de resolución (19 de septiembre de 2013). Esta circunstancia constituye un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, así como una vulneración por parte de la Administración 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 los 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 Presidente de la Diputación Provincial de xxx1, o a la Junta de Gobierno en el supuesto de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Presidente a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con el artículo 34.1.o) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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 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 hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 aquél 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 de la cuestión planteada, la determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación de la conductora del vehículo se adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas y si la Administración 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 el daño producido.

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, 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. 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”.

Asimismo la citada Ley sobre Tráfico impone a los conductores de vehículos -usuarios del servicio público- unos deberes, tales como conducir con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio y ajeno (artículo 9.2); estar en todo momento en condiciones de controlar sus 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).

En el caso examinado el daño se produjo como consecuencia de la utilización de un servicio público, el servicio de carreteras. En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de



aquél. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y 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 por la parte contraria.

De los informes obrantes en el expediente se pone de manifiesto que el tramo de la vía donde ocurrió el accidente se encontraba en obras que estaban señalizadas, aunque alguna señal pudiera estar manchada de brea. Lo cierto es que el accidente se produce a plena luz del día, en una vía que, de acuerdo con las fotografías, resulta evidente que se encuentra en obras y con gravilla en la calzada, por lo que es responsabilidad del conductor adaptar la conducción al estado de la vía. Por otro lado, existía limitación de velocidad a 40 kilómetros por hora y de los datos obrantes en el informe estadístico Arena cabe deducir que la velocidad a la que conducía no era la adecuada. En este sentido, cabe recordar que en el informe se refleja que existe una huella de frenada de 15 metros y, entre las posibles causas del accidente, considera que el vehículo circulaba a una "velocidad inadecuada para las condiciones de la vía".

Por ello se considera que la conducta de la conductora influyó de forma determinante en la producción de los daños.

Por lo expuesto se considera que no existe relación de causalidad entre el servicio público y el daño sufrido, razón por la que la reclamación debe desestimarse, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 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:



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de ssss, y Dña. xxxx1, 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.