



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 12 de diciembre de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx1, Dña. xxxx2 y D. cccc1, D. cccc2 y Dña. cccc3, representados por D. yyyyyy*, 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 22 de noviembre 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. xxxx1 y Dña. xxxx2, en su propio nombre y en representación de sus hijos menores de edad D. cccc1, D. cccc2 y Dña. cccc3, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de noviembre de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 817/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 19 de noviembre de 2007 D. xxxx1 y Dña. xxxx2, en su propio nombre y en representación de sus hijos menores de edad D. cccc1, D. cccc2 y Dña. cccc3, presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial



ante la Administración Autonómica, debido a los daños materiales y personales ocasionados en un accidente ocurrido el 25 de octubre de 2006 cuando circulaban en el vehículo Nissan Terrano II, matrícula vvvvv, por la carretera autonómica xx1, sentido xxxx3, y a la altura del kilómetro 23,600 el vehículo se salió de la vía a causa del mal estado de las obras existentes en la calzada, puesto que la salida de la vía tuvo lugar en el punto en el que los operarios habían extendido una sustancia deslizante, sin que se pudiera evitar el accidente a causa de la lluvia y, sobre todo, de la sustancia deslizante.

Acompañan a su escrito copia de diversa documentación relativa al Juicio de Faltas 427/2006 y Auto de sobreseimiento libre dictado por el Juzgado de Instrucción nº 1 de xxxx3 en dicho procedimiento, entre la que consta el atestado instruido por el accidente, informes médico forenses de Sanidad e informe de valoración de daños emitido el 14 de diciembre de 2006, por importe de 15.794,86 euros. Asimismo aportan copia del contrato de financiación a comprador de bienes muebles de un vehículo Nissan Pathfinder, en el que consta como precio de compraventa 41.000 euros, y copia del contrato de compraventa del vehículo siniestrado al concesionario Nissan en xxxx4 por importe de 7.000 euros.

Solicitan una indemnización total de 44.210,68 euros: 2.476,09 euros por los daños personales sufridos por los ocupantes del vehículo y 41.734, 59 euros por el valor de reposición del vehículo.

Consta la aportación con posterioridad de diversa documentación, entre ella copia de la factura de adquisición del vehículo de 5 de agosto de 2004 por importe de 29.220 euros.

Segundo.- El 4 de febrero de 2009 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 3 de junio de 2010 el Destacamento de la Guardia Civil de xxxx3 indica que "no se tiene conocimiento de ningún otro accidente en dicho punto en esa fecha, ni en fechas anteriores o posteriores, relacionadas con la realización de obras en la calzada".

Cuarto.- Requerida la empresa qqqq1, S.A., que ejecutaba las obras, a los efectos de proponer prueba o formular alegaciones, mediante escrito de 8



de junio de 2010 alega que la causa del siniestro fue la imprudencia del conductor del vehículo, y en este sentido señala que en el atestado consta que el conductor, pese a tener limitada la velocidad a 40 km/h, perdió el control de su vehículo al engranar la tercera velocidad, lo que indica sin ningún género de duda que la velocidad del vehículo en el momento del accidente era superior a lo permitido. Asimismo alega que el siniestro no se debió a los productos que se estaban extendiendo en el momento del accidente, porque no son deslizantes ni por sí solos ni en combinación con la lluvia. Además, hace referencia a la pluspetición de la reclamación formulada.

Quinto.- El 21 de junio de 2010 la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras Del Servicio Territorial de Fomento de xxxx4 emite informe en el que pone de manifiesto que "previamente al extendido de la capa de mezcla bituminosa en caliente es necesaria la ejecución de un riego de adherencia, con el fin de conseguir una perfecta unión entre las dos capas asfálticas que van a quedar en contacto. En el instante y lugar en los que se produjo el accidente, en la carretera se había extendido un riego de adherencia con una emulsión catiónica de rotura rápida termoadherente". Añade que no se tuvo constancia de circunstancia alguna anómala en la ejecución de las obras, que la carretera estaba debidamente señalizada; que "según la manifestación efectuada por (...) Jefe de Obra de la empresa qqqq2, el riego de adherencia en el tramo en el que se produjo el accidente se ejecutó a lo largo de la tarde del día anterior"; que "en el tramo en el que se produjo el accidente, la carretera xx1, según el mapa de tráfico del año 2007, tenía una intensidad media diaria de 1.070 vehículos/día" y que "desde el inicio del extendido de la primera capa de mezcla bituminosa el día 11 de septiembre de 2006 hasta la finalización de la segunda y última capa el día 17 de septiembre del mismo año no se tiene constancia de la existencia de ningún otro accidente en el tramo de obra por la misma causa, no habiendo sido modificado el modo de trabajo salvo en lo relativo a minimizar la superficie que quedaba regada al final de cada jornada de trabajo, a partir de la fecha del accidente". Por último indica que "dado que en ningún momento se consideró que el accidente ocurrido fuese consecuencia de una mala ejecución de las obras, no se adoptó ninguna medida a mayores de las ya consideradas desde el inicio de las mismas".

Sexto.- El 3 de diciembre de 2010 D. xxxx5, Jefe de Grupo de la empresa qqqq2, S. L., responsable del asfaltado en el tramo en que ocurrieron los hechos, informa que "el firme se encontraba en estado razonable para una zona de obras, que todo el trazado de la vía desde xxxx6 a xxxx3 se encontraba



señalizado con las preceptivas señales de peligro obras y limitación de velocidad”.

Séptimo.- Consta en el expediente nuevo informe del Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de xxxx4 de 4 de abril de 2011, relativo a los daños del vehículo y su valoración.

Octavo.- Concedido trámite de audiencia, los reclamantes presentan el 16 de mayo de 2011 alegaciones en las que reiteran la pretensión inicialmente deducida.

El 26 de mayo qqqq2, S. L., empresa encargada de las obras, presenta alegaciones en las que indica, entre otros extremos, que el siniestro no ha podido ser consecuencia de las obras, puesto que cuando ocurrió el accidente circulaban por la vía otros vehículos sin que ninguno de ellos sufriera accidente alguno.

Noveno.- El 27 de noviembre de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

Décimo.- El 19 de agosto de 2013 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente emite informe discrepante con el sentido de la propuesta de resolución y considera necesario revisar la “supuesta ruptura del nexo causal por la conducción negligente del interesado”.

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 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (19 de noviembre de 2007) hasta que se formula la propuesta de resolución (27 de noviembre de 2012). 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.

3ª.- La Administración ha dado por cierta la concurrencia de los requisitos de capacidad, legitimación y representación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Fomento y Medio Ambiente en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 16 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.

Los interesados han ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992.

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 mencionada Ley 30/1992, 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 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. xxxx1 y Dña. xxxx2, en su propio nombre y en representación de sus hijos menores de edad D. cccc1, D. cccc2 y Dña. cccc3, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por los reclamantes y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en establecer 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, ya citada.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del conductor 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 el daño producido.

En concreto, 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 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).

Asimismo, el artículo 57 de la misma Ley 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".

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado en casos similares (Dictamen nº 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".



En el caso examinado, el vehículo, un todoterreno, se sale de la calzada en una zona de obras debidamente señalizada y con limitación de velocidad a 40 km/hora.

No cabe duda de que la existencia de la señalización de peligro por obras, así como la limitación de velocidad de 40 km/h habría exigido por parte del conductor "una exquisitez en la precaución y atención requerida en función del tramo recorrido y a recorrer", tal y como se indica, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1991.

Además, pese a que se alude a la existencia de firme deslizante, queda suficientemente acreditado que no ha existido ningún otro accidente por tal causa.

Tales circunstancias inciden necesariamente en la existencia de algún grado de negligencia o conducta inadecuada por parte del conductor del vehículo.

Sin embargo, pese a los datos obrantes en el expediente, el atestado de la Guardia Civil señala como causa eficiente del accidente la existencia de firme deslizante a consecuencia de las obras que se estaban realizando en la calzada.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2002 indica que "(...) la presunción de veracidad que ha de acompañar normalmente a las manifestaciones de los agentes de la autoridad cuando obran en el cometido específico que su función les otorga, ha de conectarse con la circunstancia de que esas manifestaciones respondan a una realidad fáctica apreciada por los mismos, como resultado de su propia y personal observación, no alcanzando a las deducciones, hipótesis o juicios de valor que puedan emitir dichos agentes o funcionarios, y menos todavía a sus opiniones o convicciones subjetivas".

Dada la dificultad de determinar en el presente caso el nexo de causalidad suficiente al tener en cuenta el concurso de causas en la producción del resultado dañoso y si bien no puede exonerarse totalmente de responsabilidad a la Administración, sí es precisa una compensación o moderación en la cuantificación de la indemnización.



Al ponderar así todas las circunstancias concurrentes, este Consejo considera que debe responder la Administración, pero que la indemnización ha de minorarse en un 70%, dada la concurrencia de culpa del conductor del vehículo.

Por otro lado, 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 recortada 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).

A la vista de 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.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, este Consejo Consultivo considera que debe fijarse en expediente contradictorio, ya que la base de los daños corporales aparece suficientemente acreditada en el informe médico forense aportado; sin embargo, no consta suficientemente acreditado el *quantum* indemnizatorio relativo al vehículo.

El interesado solicita el importe correspondiente no al daño realmente producido, sino el de un vehículo nuevo y diferente del siniestrado. Al respecto es preciso señalar que una reclamación de responsabilidad patrimonial no puede servir como vía para la obtención de un enriquecimiento injusto. Tal proceder es claramente reprochable, ya que ni siquiera se descuenta de la indemnización solicitada el dinero obtenido por la venta del vehículo siniestrado.

En el presente caso, si tiene en cuenta que el interesado no repara el vehículo sino que procede a su venta, lo más prudente resulta indemnizarle por el valor venal del vehículo (en el momento del siniestro), al que ha de añadirse el porcentaje correspondiente al valor de afección que se calculará a la vista de la antigüedad del vehículo y de su deterioro, uso y estado acreditado en el momento del evento dañoso, y deducir de tal cantidad el importe de lo obtenido con la venta del vehículo.

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba actualizarse 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.



III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos indicados en el cuerpo del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx1 y Dña. xxxx1, en su propio nombre y en representación de sus hijos menores de edad D. cccc1, D. cccc2 y Dña. cccc3, 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.