



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria
accidental

Excusa su ausencia:

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 24 de junio de 2004, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx xxxxx 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 21 de mayo de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx xxxxx xxxxx, representado por D. yyyyyyyyyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo por la existencia de gravilla en la vía por la que circulaba.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de mayo de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 330/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.



Primero.- Con fecha 14 de febrero de 2003, tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxxx una solicitud de indemnización de D. yyyyyyyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx xxxxx xxxxx, debido a los daños ocasionados en su vehículo por la existencia de gravilla en la vía por la que circulaba.

Afirma que el 26 de octubre de 2002, hacia las 21,40 horas aproximadamente, su representado circulaba por la vía xx-xxx (xxxxxxxx-xxxxxxxx), dirección Puente xxxxxx. Al llegar al punto kilométrico xx – representado por un tramo curvo a la izquierda sin visibilidad–, y en concreto, al entrar en la mencionada curva, el vehículo derrapó y perdió el control debido a la existencia de gravilla en la calzada a lo largo de cien metros aproximadamente. La gravilla procedía de las obras de acondicionamiento que se estaban realizando, sin señalización alguna que advirtiese del obstáculo y peligro, lo que motivó que el turismo se saliese de la calzada y resultase con importantísimos daños materiales. El importe de la reparación ascendía a la cantidad de 4.599,01 euros.

Cifra los daños solicitados en un total de 3.356,60 euros (2.582 por el valor venal del vehículo y 774,60 euros correspondiente al 30% del valor de afección).

Acompaña a su solicitud un poder general para pleitos que justifica la representación del reclamante, el informe del equipo de atestados de la Guardia Civil de xxxxxx, el presupuesto de reparación del vehículo por importe de 4.599,01 euros, un escrito de fecha 10 de diciembre de 2002 solicitando a la Consejería de Fomento información sobre cuál es la empresa adjudicataria de las obras de acondicionamiento de la carretera xx-xxx (xxxxxxxx-xxxx), la contestación de la citada Consejería, donde se hace constar que dichas obras se estaban ejecutando por personal propio de la Junta de Castilla y León, y, por último, el informe pericial de Seguros zzzzzzzzzz.

Segundo.- En el informe realizado por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de xxxxxx, con fecha 26 de febrero de 2002, se hace constar como causa del accidente la “existencia de obstáculos en la vía sin señalizar – obras de acondicionamiento de la vía no señalizando las mismas– bacheado de tramos de vía en xx-xxx, siendo el km xxx un tramo curvo sin visibilidad y



estando toda la calzada llena de grava y con una longitud de 100 metros aproximadamente”.

Tercero.- Mediante informe de fecha 20 de agosto de 2003, el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de xxxxxxxx señala que “en el lugar donde ocurrió el accidente se había procedido a la realización de un bacheo con emulsión asfáltica y gravillas (...). En este caso las obras quedaron señalizadas el viernes 25 de octubre con señales en los puntos kilométricos xx,700 y xx,300. Se da la circunstancia de que el lunes día 28 de octubre las señales aparecieron tiradas en esos puntos kilométricos en fincas colindantes aproximadamente a 100 m, del borde de la calzada (...). No obstante, el lugar donde ocurrió el accidente está entre los carteles de población de la localidad de xxxxxxxx, teniendo ese tramo limitación genérica de velocidad a 50 km/hora. Dadas las características del accidente y por los daños causados en el vehículo la velocidad debía ser considerablemente superior”.

Cuarto.- En el trámite de audiencia concedido al interesado, éste presenta un escrito de alegaciones, con fecha 17 de diciembre de 2003, reiterando sus pretensiones.

Quinto.- Con fecha 7 de abril de 2004, el Servicio Instructor formula una propuesta de resolución en el sentido de que procede desestimar la reclamación formulada.

Sexto.- El 21 de abril de 2004 la Asesoría Jurídica informa favorablemente sobre 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.

3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Fomento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con el artículo 82 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 Autónoma de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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 formulada por D. yyyyyyyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx xxxxx xxxxx, debido a los daños ocasionados en su vehículo por la existencia de gravilla en la vía por la que circulaba.

El interesado 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, consta que lo hizo con fecha 14 de febrero de 2003, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el 26 de octubre de 2002.



6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que no existe responsabilidad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León por los daños causados.

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.

En cuanto a las normas que regulan la imposición de obligaciones al respecto, 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”.

La Sentencia del Tribunal Supremo 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 nº 3225/2002, 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”.

Además, para apreciar la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de un tercero –como en el presente caso, en el que fueron retiradas las señales– y la inactividad de la Administración, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial señalado en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 1993 –en el mismo sentido las Sentencias de 27 de noviembre de 1993 y 31 de enero de 1996–, a cuyo tenor “(...) ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado”.

A este efecto, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de la Administración en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse a dilucidar, como se señala en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997, “(...) si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo”; aportándose, en la propia Sentencia, el siguiente criterio metodológico: “(...) para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa”.

Asimismo, y respecto a la carga de la prueba en estos casos, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 3 de diciembre de 2002, ha declarado que “por aplicación de los principios de la carga de la prueba contenidos en el artículo 1.214 del Código Civil, es claro que corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, y salvo en el supuesto de hecho notorio le corresponde también a la



Administración acreditar aquellas circunstancias de hecho que definen el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos producidos por los mismos, sin que conste siquiera que la función de mantenimiento de la carretera se haya realizado, en la zona en que se produjo el accidente, en la forma habitual y correcta, prueba cuya carga no puede trasladarse al recurrente, siendo así que en el presente caso ha de aplicarse el principio de facilidad probatoria y, en definitiva, a la Administración le correspondía acreditar que, con los medios que disponía resultaba imposible evitar hechos como el producido y, en definitiva, proceder a la limpieza de la vía pública o a la colocación de señales que indicarán la peligrosidad del pavimento”.

En consecuencia, en los supuestos de daños causados a los usuarios del servicio de carreteras por la presencia en la calzada de obstáculos o eliminación de la señalización por terceros –como en el presente caso– con anterioridad al siniestro, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, de la antijuridicidad, del alcance y de la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración.

En tanto que corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, salvo en el supuesto de hecho notorio, en el caso de ser controvertido, le corresponde también a la Administración la acreditación de las circunstancias de hecho que definan el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos, en el caso de que se actúen tales situaciones de riesgo.

7ª.- Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.



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, así como si la Administración, por su parte, cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía, le resultan exigibles; en concreto, las establecidas por el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, ya citado, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida.

En el caso examinado, la lesión se ha producido como consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público, pues ha sido ocasionada por el defectuoso funcionamiento del servicio de carretera. Una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente y, en especial, el atestado levantado por la Guardia Civil, permite apreciar que el evento dañoso fue debido a "la existencia de obstáculos en la vía sin señalizar (...), estando toda la calzada llena de grava y con una longitud de 100 metros aproximadamente". No consta en este caso en el expediente negligencia o conducta culposa del reclamante, ni acontecimiento generador del daño que pueda calificarse de fuerza mayor.

En este punto hay que entrar a analizar si se puede hablar o no de funcionamiento normal o anormal de la Administración que haya incidido en la producción del daño; esto es, si la Administración ha acreditado que, pese a la existencia de grava en la calzada como consecuencia de las obras de acondicionamiento que se estaban realizando, se había hecho lo preciso para evitar accidentes mediante la puesta en funcionamiento de un servicio adecuado a las exigencias sociales.

Así, el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación, en su informe obrante al folio 38 del expediente administrativo tramitado, hace constar que "las obras quedaron señalizadas el viernes 25 de octubre con señales en los puntos kilométricos 11,700 y 12,300", dándose "la circunstancia de que el lunes día 28 de octubre las señales aparecieron tiradas en esos puntos kilométricos en fincas colindantes aproximadamente a 100 metros del borde de la calzada".

También del expediente tramitado se desprende que hasta el día 28 de octubre no se tuvo conocimiento de que las citadas señales fueran tiradas, así



como que el viernes día 25 de octubre estaban debidamente colocadas, y que el accidente de tráfico tuvo lugar el sábado a las 21,40 horas.

Tampoco se ha podido acreditar la identidad de la persona o personas que arrojaron la señal de tráfico a 100 metros de la calzada, cometiendo un acto calificable de vandálico que conlleva un actuar doloso y probablemente delictivo de una tercera persona, que nada tiene que ver con la Administración y que constituye un actuar ajeno a ésta, que es el desencadenante del accidente por generar la situación de riesgo. Tampoco existe el menor antecedente acerca del momento en que tuvo lugar y, por consiguiente, si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente objeto de reclamación.

De aquí se desprende, en primer lugar, la intervención en el hecho causante del accidente de un tercero desconocido pero ajeno a la Administración, que ocasionó conscientemente la situación de peligro generadora del daño, con lo que se rompe ese preciso carácter directo entre el actuar administrativo y el perjuicio ocasionado.

En segundo lugar, sólo queda como posible vía de responsabilidad de la Administración la omisión de la vigilancia debida de la carretera, en la que apoya la parte reclamante en realidad su reclamación. Sobre esto se ha de decir que, si bien es cometido del organismo correspondiente la vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad, y consta en el expediente que tal función de policía se realizaba en aquella zona de la forma habitual, la naturaleza indicada del factor causante del accidente y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquél, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el presente caso incumplimiento de aquélla o cumplimiento defectuoso de la misma, por no reponer perentoriamente y con toda urgencia la señal de tráfico, que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable. Por consiguiente, falta ese nexo causal, preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras, que habría de servir de base para que aquél pudiera estimarse consecuencia del obrar de ésta. Tampoco ha quedado acreditado, con las meras alegaciones del reclamante,



que la ausencia de la señal de tráfico en la carretera donde se produjo el accidente llevara varias horas.

Por lo tanto, a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso no debe responder la Administración de los daños y perjuicios ocasionados al reclamante derivados del accidente de tráfico sufrido.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx xxxxx xxxxx, representado por D. yyyyyyyyyyyyyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo por la existencia de gravilla en la vía por la que circulaba.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.