



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, 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 14 de febrero de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de la compañía sssss, S.A. y de Dña. 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 25 de junio de 2007 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. yyyy en representación de la compañía sssss, S.A. y de Dña. xxxxx, 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 julio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 632/2007, 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 el Sr. Presidente en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- Con fecha 31 de julio de 2006, tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx un escrito por el que se formula reclamación de indemnización por D. yyyy en nombre de sssss, S.A. y Dña. xxxxx, en la que se expone:



“El día 28 de agosto de 2005 sobre las 22:30 horas, Don xxxx1, circulaba al frente del vehículo marca xxxx matrícula xxxx, con el consentimiento de su titular Doña xxxxx, por la carretera xxx, cuando a la altura del pk 27,00, en el término municipal de xxxx2 (xxxxx), el mismo se ve totalmente sorprendido por el hecho de que la vía se encontraba totalmente cortada por obras, delimitando estas obras con unas vayas (sic) carentes de luces que advirtieran su presencia, ni ninguna otra señal anunciadora de este corte en la vía, o elemento reflectante colocado en las mismas o en sus inmediaciones, por lo que ante esta situación el Sr. xxxx1 ha tratado de evitar la colisión contra las vallas, saliéndose su vehículo de la vía”.

Señala que sufrió daños en el vehículo por valor de 918,52 euros, de los cuales 180 euros han sido abonados por Dña. xxxxx en concepto de franquicia.

Adjunta al escrito de reclamación la siguiente documentación:

- Fotocopia de las Diligencias núm. 366/05 del Puesto de xxxx2 de la Comandancia de xxxxx de la Guardia Civil, levantadas por manifestación del conductor.
- Copia de informe de valoración de daños.
- Fotocopia de diversas fotografías del vehículo.
- Factura emitida por Talleres ttttt, S.L. por importe de 547,10 euros.
- Certificado emitido por sssss, S.A., relativo a las coberturas contratadas en la póliza suscrita con el asegurado.
- Copia de Informe pericial suscrito por ssss1.

Segundo.- El 1 de agosto de 2005 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial en xxxxx, escrito por el que la parte interesada aporta copia compulsada de poderes notariales otorgados por la compañía ssss2, Seguros y Reaseguros, S.A. y Dña. xxxxx acreditativos de la representación otorgada.



Tercero.- Mediante oficio de fecha 11 de septiembre de 2006 del Servicio Territorial de Fomento se remite documentación para adjuntar al expediente de responsabilidad patrimonial, en el que constan copias de un reportaje fotográfico.

Cuarto.- Por Acuerdo del Delegado Territorial de xxxxx de fecha 25 de octubre de 2006, se nombra instructor del expediente de responsabilidad patrimonial.

Quinto.- El día 9 de octubre de 2006, la parte interesada, a solicitud de la Administración, presenta fotocopia no compulsada del permiso de circulación y un escrito en el que la parte reclamante manifiesta que no ha recibido indemnización alguna por el importe de 180 euros en concepto de franquicia que ha abonado.

Sexto.- La instructora del procedimiento, el día 21 de noviembre de 2006, acuerda la apertura del periodo probatorio y solicita informe al Servicio de Proyectos y Obras de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras sobre el estado de la vía y la señalización de las obras que se estaban realizando en el punto kilométrico en el que se produjo el siniestro. También acuerda solicitar al Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil, la remisión de informe en el que se indique si ha tenido conocimiento del presunto siniestro, participación y determinación de las actuaciones practicadas e información sobre las circunstancias, haciendo especial referencia a la señalización existente en la vía.

Consta en el expediente, oficio del Puesto de xxxx2 de la Comandancia de la Guardia Civil de xxxxx, en el que se hace constar que "En cumplimiento a su escrito de referencia, se participa que esta Unidad sobre los hechos acaecidos instruyó diligencias 366/05 de fecha 28-08-05, remitidas al Juzgado de Instrucción número cuatro de xxxxx, siendo la persona que denuncia los hechos xxxx1 (50.295.839); siendo dicha autoridad la que podrá darle copia de las mismas". Asimismo se incorpora al expediente copia sin compulsar de las diligencias núm. 366.05, levantadas por manifestación del conductor, en el que en el apartado relativo a la descripción del hecho y otros datos afirma: "Al circular por la xxx y al hacerlo por el punto kilométrico 27,00 aproximadamente, la carretera está cortada por obras de la misma y desviado el tráfico por



carretera adyacente. Las señales luminosas son deficientes en la oscuridad de la noche y no ha podido reaccionar con suficiente antelación y se ha visto obligado a dar un volantazo y salirse a la cuneta izquierda de la carretera sufriendo el vehículo que conducía los daños descritos anteriormente”.

Séptimo.- Mediante escrito de 5 de febrero de 2007, notificado el 7 de febrero, se da trámite de audiencia a la parte reclamante, señalando los documentos obrantes en el expediente, entre ellos consta Informe de la Dirección General de Carreteras (fotografías), a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos, sin que conste que el interesado haya presentado escrito de alegaciones o documentación alguna.

Octavo.- Con fecha 29 de marzo de 2007, se formula la propuesta de resolución de carácter desestimatorio.

Noveno.- El 28 de mayo de 2007, la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de xxxxx informa favorablemente sobre la propuesta de resolución indicada.

Décimo.- Mediante Acuerdo de 24 de julio de 2007, del Presidente, en funciones, del Consejo Consultivo, se requiere documentación complementaria relativa a la falta de emisión en debida forma del Informe del Servicio.

Recibida en el Consejo la documentación complementaria, se levanta la suspensión para la emisión del dictamen solicitado. Consta en la documentación remitida al Consejo Consultivo de Castilla y León:

- Informe de 19 de septiembre de 2007, de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento, en el que se expone:

“a) En las fotografías nº 3 y 4 se observa la existencia en la fecha del siniestro de unos carteles informativos que avisaban de la proximidad de un desvío.

»b) En la fotografía nº 8, realizada 3 semanas después del caso que nos ocupa, se ve que la carretera estaba señalizada con carteles de



limitación de velocidad, circunstancia que se encuentra corroborada por el informe de la Guardia Civil (1er párrafo) de fecha 29 de enero de 2006, que hace mención de dicha señalización en el entorno del lugar del accidente.

»c) Toda esta señalización, que se encontraba en el entorno del P.K. del siniestro (p:k: 27,000), complementaba a la existente en dicho P.K. que avisaba que sólo se permitía el acceso al tráfico local para xxxx4 y xxxx3 (antepenúltima foto del expte. enviado).

»Por último hago la advertencia de que por entorno, se entiende el tramo comprendido entre subida de xxxx5 a xxxx2, y de que, si bien el informe de la Guardia Civil es de fecha 29 de enero de 2006, la carretera estaba igualmente señalizada en fecha 28 de agosto de 2005 en lo que se refiere a velocidad (50 km/h), 'peligro indefinido por obras' y 'atención obras en dos kilómetros', no encontrándose la señalización que se refiere a los baches pues aún no se habían manifestado.

»Se adjuntan fotografías 3, 4 y 8, y copia del informe de la Guardia Civil”.

Acompañan al citado informe, las fotografías mencionadas en el mismo, y Acta de Inspección Técnico - Ocular de la Guardia Civil, del Puesto de xxxx2 de la Comandancia de xxxxx (en relación al Atestado 53/06).

- Trámite de audiencia concedido a la parte interesada, en fecha 9 de octubre de 2007, sin que conste que la parte interesada haya presentado escrito de alegaciones o documentación alguna.

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 es necesario hacer una serie de reproches a la instrucción del procedimiento:

- Debe hacerse un duro reproche en relación con el contenido del informe del servicio cuya emisión se solicita por la instructora del procedimiento en escrito de fecha 21 de noviembre de 2006. En el trámite de audiencia se indica que consta informe de la Dirección General de Carreteras (fotografías). No obstante lo señalado, en el expediente remitido al Consejo Consultivo de Castilla y León no consta la emisión del citado informe con fecha posterior a la solicitud del mismo por parte de la instructora del procedimiento. Por lo que parece ser que dicho informe, las fotografías, son las remitidas mediante oficio (de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras) de fecha 11 de septiembre de 2006 al Servicio Territorial de Fomento, por el cual se remite documentación para adjuntar al expediente de responsabilidad patrimonial, en el que constan copias de un reportaje fotográfico.

- Conviene recordar que la preceptividad del informe del servicio cuyo funcionamiento hubiera ocasionado la presunta lesión indemnizable viene exigida en el artículo 10.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

- Si consideramos como tal informe el reportaje fotográfico, en el que no consta comentario alguno, al margen de considerarlo claramente insuficiente, no cumple la finalidad que con la emisión de tales informes se pretende.



- El Consejo Consultivo de Castilla y León solicitó la emisión del correspondiente informe, constando el mismo en la documentación complementaria remitida al Consejo, todo ello sin perjuicio de las consideraciones que su contenido pueda merecer, (puesto que no ha sido lo conciso que por parte de este Consejo se había requerido), no obstante dado que relata las circunstancias relativas al estado de la carretera en el punto kilométrico del accidente, se considera suficiente para que por este Consejo Consultivo emita el correspondiente informe, sin perjuicio de que teniendo en cuenta el informe emitido deba modificarse el contenido del fundamento de derecho quinto de la propuesta de resolución.

- Es preciso destacar negativamente que se ha producido una demora injustificada en la tramitación del presente expediente. Este retraso necesariamente ha de considerarse como una vulneración de la Administración de principios y criterios relativos a 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.

- Constan en el expediente documentos aportados por la parte reclamante que, sin ser originales, no aparecen debidamente compulsados. Se debería requerir siempre por parte del instructor que todos los documentos se presenten en debida forma, al efecto de acreditar suficientemente los datos que recogen.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente de la Diputación, en virtud de lo dispuesto en el artículo el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, puesto en relación con el artículo 34.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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 se remite el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ambas normas citadas anteriormente.

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 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 formulada por D. yyyyy en representación de la compañía sssss, S.A, y de Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada por la que circulaba.

La parte interesada 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, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

6ª.- Entrando en el fondo del asunto, hemos de recordar 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.

La acción administrativa sobre las vías de transporte terrestre alcanza en nuestro ordenamiento el grado máximo. Conforme a la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, éstas 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).

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" nos 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.



Asimismo, la citada Ley de Tráfico y el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, impone a los conductores de vehículos -usuarios del servicio público- unos deberes de diligencia, tales como conducir con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio y ajeno (artículo 9.2 de la Ley); 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 las mismas (artículo 19.1).

Especificados los deberes de diligencia de los conductores y el grado de exigibilidad del funcionamiento del servicio público de carreteras, se puede concluir con el aserto de 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, rompiéndose 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 dañoso producido. Como ha señalado el Alto Tribunal, entre otras, en Sentencia de 5 de junio de 1998, 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.



7ª.- Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial alegado por la parte reclamante y la regularidad formal de su petición, la principal 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.

En el Informe remitido al Consejo Consultivo de Castilla y León por parte de la Dirección General de Carreteras, se estima que en el entorno correspondiente al punto kilométrico aludido por el reclamante, la señalización era correcta y adecuada. En las manifestaciones efectuadas por el conductor del vehículo tras el siniestro ante la Guardia Civil se hace expresa referencia a la existencia de señalización en la carretera, sin perjuicio de que la considerase poco visible o inadecuada, no obstante dada la limitación de velocidad existente y la correcta señalización de las obras constatada en el informe del Servicio, que ninguna alegación en contra ha merecido por parte del reclamante, no parece que pueda imputarse al funcionamiento del servicio público el siniestro producido, por insuficiente señalización de la vía.

A la parte recurrente es a la que le incumbe la carga de la prueba sobre los extremos de hecho 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 este sentido debemos señalar, la deficiente actividad probatoria de la recurrente, y la falta de alegaciones vertidas en los dos trámites de audiencia concedidos.

Vistas las circunstancias fácticas y los presupuestos normativos desarrollados en los anteriores fundamentos de derecho, considera este Consejo Consultivo que no se ha acreditado un funcionamiento anormal del servicio público. Una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente lleva a la conclusión de que el accidente se produjo por una actuación inadecuada del conductor, no acreditándose la relación de causalidad entre el servicio público y el daño sufrido, razón por la que procede desestimar la reclamación, 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:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy en representación de la compañía sssss, S.A, y de Dña. xxxxx, 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