



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS A.A.P.P. EN RELACIÓN CON LOS ACCIDENTES DE TRÁFICO

En especial atención a la normativa y
jurisprudencia aplicable en la materia

Autor

Rubén García Sancho

Directora

Dra. M.^a del Carmen De Guerrero Manso

Facultad de Derecho

Junio 2022

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	3
1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO	3
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y SU JUSTIFICACIÓN	3
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO	4
II. QUE ENTENDEMOS POR ACCIDENTE DE TRÁFICO: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS	5
III. ¿CUÁNDO, SEGÚN LA JURISPRUDENCIA Y LA LEY, ES RESPONSABLE LA A.P. POR UN ACCIDENTE DE TRÁFICO?	7
1. CARRETERAS COMO OBRAS PÚBLICAS DE INTERES GENERAL	7
2. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SEGÚN LA LEY ..	9
a) Responsabilidad Patrimonial en la Constitución española	9
b) Responsabilidad Patrimonial en las Leyes Administrativas	10
3. DETERMINAR LA COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO O DE UNA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA O LOCAL	10
a) Administración General del Estado	10
b) Administración autonómica	12
c) Administración local	13
IV. HECHOS GENERADORES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: “MANTENIMIENTO” Y “CONSERVACIÓN”	15
1. HECHOS GENERADORES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL SEGÚN EL DERECHO POSITIVO	15
2. HECHOS GENERADORES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL SEGÚN LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL	16
V. SITUACIÓN ESPECIAL DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS	17
1. APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL	19
a) Sentencia 647/2013, de 11 de febrero de 2013, del Tribunal Supremo (sala tercera, sección sexta). ECLI:ES:TS:2013:647	19
b) Sentencia 3381/2005, de 1 de diciembre de 2009, del Tribunal Supremo (sala tercera, sección sexta), ECLI:ES:TS:2009:7159	20
VI. ESPECIAL IMPORTANCIA DE LOS ATESTADOS POLICIALES EN LOS ACCIDENTES DE TRÁFICO	21
1. CONCEPTO DE ATESTADO POLICIAL	21
2. PRESUNCIÓN DE VERACIDAD DE LOS ATESTADOS POLICIALES	23
a) Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre	23
b) Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero	24
3. APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL	24
a) Sentencia 4709/2005, de 12 de julio de 2005, del Tribunal Supremo (sala tercera, sección sexta) (ECLI:ES:TS:2005:4709)	24

b) Sentencia 2362/2011, de 16 de marzo de 2011, del Tribunal Supremo (sala tercera, sección sexta) (ECLI:ES:TS:2011:2362)	25
VII. PRINCIPIO JURISPRUDENCIAL DE PROXIMIDAD Y FACILIDAD PROBATORIA	26
a) STSJ 2829/2021, de 12 de julio de 2021, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (ECLI:ES:TSJCL:2021:2829).....	27
b) STS 647/2013, de 11 de febrero de 2013, del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2013:647)27	
VIII. CONCLUSIONES FINALES	28
IX. BIBLIOGRAFÍA	31

I. INTRODUCCIÓN

1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO

En este trabajo de fin de grado, la cuestión tratada será fundamentalmente la materia de tráfico y seguridad vial. Más concretamente, esta se enfocará desde la perspectiva del derecho administrativo, analizando la posición de garante que el mismo ostenta en relación con el correcto funcionamiento de las vías de circulación. Para ello, además de un estudio de derecho positivo, basado en la legislación administrativa en materia de tráfico, se procederá a analizar las interpretaciones que sobre dichas normas han dado los tribunales.

Como en muchos otros ámbitos, las normas suelen introducir conceptos jurídicos indeterminados. Como ejemplo de ello podemos citar las expresiones “*diligencia de un buen padre de familia*” o “*en interés del menor*”. Estos conceptos, para poder ser aplicados en la práctica, se han de precisar mediante juicios de valor y pronunciamientos judiciales. Según DIEZ-PICAZO Y GULLÓN (2016A:151), una vez que el autor de una ley la redacta, este libera su obra, adquiriendo la misma una existencia objetiva propia y separada del mismo. Consciente de dicha realidad, en este trabajo pretendo aportar las interpretaciones jurisprudenciales, desarrolladas por los tribunales de lo contencioso-administrativo en torno al ámbito de la circulación y la seguridad vial.

En todo caso y en primer lugar, me gustaría matizar que los escenarios planteados en los casos de accidentes de tráfico en los que interviene responsabilidad patrimonial administrativa son muy variados. Por esta razón, intentaré enfocar la exposición desde un punto de vista global, comentando aquellos aspectos que puedan resultar más relevantes.

2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y SU JUSTIFICACIÓN

La principal razón por la que he elegido este tema es por el interés que me genera la materia. La rama del derecho administrativo siempre ha sido una de las que más han despertado mi interés y curiosidad a lo largo de mis estudios en la Facultad de Derecho. Es por esa razón que, desde que finalicé estas asignaturas, decidí que mi trabajo de fin de grado trataría sobre algo que estuviese relacionado con la misma.

El mundo del motor siempre ha sido una de mis aficiones, por lo que los temas relacionados con el tráfico y la seguridad vial me han generado bastante curiosidad. Además de la conducción, la cual realizo tanto en turismos, como en motocicletas o bicicletas, también me ha llamado siempre la atención la historia relacionada con el automovilismo.

Es por esta razón que cuando circulo por las carreteras, normalmente me pregunto qué es lo que hay detrás de las mismas. Todas las vías de circulación han surgido a raíz de un proyecto, el cual seguramente haya comprendido un procedimiento expropiatorio, un contrato de adjudicación a una empresa constructora para llevarlo a cabo, etc. Y mi pregunta siempre ha sido, ¿y después qué? El correcto funcionamiento de las vías siempre es algo complejo, y eso lleva aparejado que en ocasiones se puedan producir accidentes en las mismas. Muchas veces se suelen mencionar como causa de los mismos la embriaguez, las distracciones al volante, el exceso de velocidad, etc. Pero, junto a las anteriores, existe otra menos mencionada: el estado de la vía. Esta es una causa que vincula a las propias Administraciones públicas, como titulares de las mismas. Es por esa razón que me pareció adecuado abordar la responsabilidad que puede surgir, con respecto a la Administración pública, cuando estas están involucradas, directa o indirectamente, en la producción del accidente.

3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

Sin quererme extender demasiado en este apartado introductorio, voy a resumir la metodología de trabajo que he seguido para desarrollar esta exposición. Primeramente, he buscado todas aquellas sentencias que me han parecido importantes, o que han tenido algo que aportar a la interpretación del derecho. Los criterios que seguí para seleccionarlas se basaron simplemente en dos, que fuesen sentencias lo más recientes posibles (algo que fue complicado en algunos casos) y que, obviamente, se aplicase legislación relacionada con el tráfico y la seguridad vial.

En cuanto al apoyo bibliográfico, quiero destacar por su utilidad la obra desarrollada por QUINTANA LÓPEZ Y CASARES MARCOS. Esta se titula “La responsabilidad patrimonial de la administración pública: estudio general y ámbitos sectoriales”. Concretamente el capítulo XXXI de la obra, relacionado con los accidentes de tráfico. El autor de este epígrafe es FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, el cual combina un gran dominio del

derecho con un notable conocimiento de la historia del automóvil. Esto se puede apreciar en el increíble apartado introductorio que realiza en su exposición.

II. QUE ENTENDEMOS POR ACCIDENTE DE TRÁFICO: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Para comenzar a centrar el trabajo, lo primero que hay que hacer es concretar qué es lo que entendemos por un accidente en materia de tráfico y seguridad vial. El concepto de accidente de tráfico es un término muy amplio, por lo que no existe una definición unánime sobre el mismo. De manera simplificada y generalizada, se podría definir un accidente de tráfico como aquella situación en la que un vehículo colisiona contra algún elemento (otro vehículo, animal, peatón, etc.). Esta incidente puede provocar daños materiales, así como diferentes tipos de responsabilidades vinculadas con el mismo (civiles, penales, administrativas, etc).

En cuanto los accidentes de tráfico en los que hay víctimas mortales, estos resultan, por su propia naturaleza, mucho más complejos. Según BURZACO SAMPER Y ABAD LICERAS (2007:37), el primer accidente de tráfico con víctimas mortales del que hay registros, el cual se encuentra perfectamente documentado, se produjo el 17 de agosto de 1896, siendo la primera víctima mortal por accidente de tráfico la señora B. Driscoll. Los acontecimientos sucedieron en Londres, cuando acudía a un espectáculo de baile en el Cristal Palace. En una de las calles de la ciudad, un vehículo colisión con la señora B. Driscoll, a una velocidad probable de 12,8 Km/h. Aunque dicha velocidad pueda no parecer excesiva, es preciso considerar que el límite de velocidad de la vía estaba fijado en la mitad, es decir, 6,4 Km/h. Es relevante considerar que los elementos de seguridad vial en aquella época distaban mucho de los estándares actuales.

Desde que se produjo este primer incidente documentado, por desgracia, la cifra no ha parado de crecer. En la actualidad, existen bases de datos en las que se recopilan los diferentes accidentes de manera sistemática, con la principal finalidad de poder analizarlos y tomar medidas que contribuyan a mitigarlos. En España, a partir de la Ley General de Tráfico¹, artículos 114 y siguientes, se creó en 2015 el actual Registro Nacional de Víctimas de Accidentes de Tráfico (anteriormente, en el año 2009 ya se había

¹ Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

creado el Registro Estatal de Víctimas de Accidentes de Tráfico, el cual fue modificado por el actual registro). Este registro es elaborado por el Ministerio del Interior, a través de la Jefatura Central de Tráfico, y cuenta con su normativa propia². Sin entrar en profundidad sobre el procedimiento para comunicar los accidentes, lo más importante de este registro es, esencialmente, la clasificación de los accidentes (atendiendo a la causa, número de fallecidos y/o accidentados, etc.) para su posterior estudio.

Para ofrecer un punto de vista estadístico, podemos comprobar los cuatro últimos balances de datos sobre accidentes de tráfico, referidos a los años comprendidos entre 2019 y 2021, ambos inclusive.

NÚMERO DE FALLECIDOS Y HERIDOS GRAVES EN ACCIDENTES DE TRÁFICO						
Año	Total Heridos Graves	Total Fallecidos	Distribución de los fallecidos			
			Vías convencionales	Autopistas o autovías	Vías urbanas	Porcentaje considerado usuarios vulnerables
2018	4.515	1.860	994	323	489	35%
2019	8.605	1.755	896	340	519	53%
2020	6.681	1.370	753	222	395	50%
2021	3.728	1.004	723	281	-	38%

Estos datos, ofrecidos por la Dirección General de Tráfico (DGT), se elaboran en base a los datos recopilados en el Registro Nacional de Víctimas de Accidentes de Tráfico. Es destacable como los usuarios vulnerables se encuentra en torno a la mitad del total de víctimas mortales, incluso superando esta cifra, como ocurrió en el año 2019. Son considerados como usuarios vulnerables, a efectos estadísticos, los peatones, ciclistas o motoristas, en atención a la situación de especial fragilidad en la que se encuentran al transitar por cualquier tipo de vía de circulación. Un dato reseñable es el hecho de que en la publicación de las cifras referidas al año 2021, a la fecha de realización de este trabajo,

² Siendo esta la Orden INT/2223/2014, de 27 de octubre, por la que se regula la comunicación de la información al Registro Nacional de Víctimas de Accidentes de Tráfico (perteneciente al Ministerio del Interior).

no se han contabilizado las personas fallecidas en vías urbanas. Esto es debido a que los datos son aún recientes, por lo que pueden ser objeto de una actualización posterior.

Pero ¿cómo se elabora el Registro Nacional de Víctimas en Accidentes de Tráfico? Esta labor es iniciada por los agentes de tráfico, ya que según la orden INT/2223/2014 serán los obligados a comunicar estos datos. En concreto, se menciona a los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia y el control del tráfico, en el ámbito de sus respectivas competencias (esto incluye a Guardia Civil de tráfico, policía autonómica cuando tengan transferidas estas competencias, y policía local).

En cuanto a la relación de los accidentes de tráfico con una posible vinculación con una responsabilidad de la Administración pública, nos interesa conocer los datos suministrados por estos agentes. Estos datos se deberán recabar conforme a las indicaciones que se hacen en el anexo II de la orden ministerial. Entre estos datos han de figurar el tipo de vía, la titularidad de la misma, la superficie del firme, la iluminación y el estado meteorológico, entre otros. Todos estos factores pueden determinar la presencia de responsabilidad de la Administración pública en el accidente, además de proporcionar información que permita identificar ante qué Administración se ha de ejercitar dicha vinculación.

III. ¿CUÁNDO, SEGÚN LA JURISPRUDENCIA Y LA LEY, ES RESPONSABLE LA A.P. POR UN ACCIDENTE DE TRÁFICO?

Como ya se ha mencionado, hay multitud de factores que pueden intervenir en la producción de un accidente de tráfico. Por esta razón, las medidas de seguridad vial son muy importantes para evitar la producción de siniestros. Como bien menciona DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ (2008:128), las vías por las que los vehículos circulan constituyen un fuerte elemento de seguridad. En esto influyen muchos factores, como pueden ser el trazado de la misma, su anchura, la presencia de varios carriles en cada sentido de circulación, el estado y la calidad del firme, etc. La pregunta que nos puede surgir ahora es la siguiente: ¿cómo podemos relacionar la construcción y mantenimiento de las vías de circulación con la Administración Pública?

1 CARRETERAS COMO OBRAS PÚBLICAS DE INTERES GENERAL

Pues bien, para resolver esta cuestión acudiremos a la Constitución española de 1978, piedra angular de todo el ordenamiento jurídico español. Su artículo 149.1.21ª y 24ª reserva como competencia estatal la materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, así como los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y el régimen general de las comunicaciones y circulación de vehículos a motor.

Para el desarrollo de estas disposiciones constitucionales, al igual que se ha hecho con otras materias, se aprobó una norma específica. En este caso se trata de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras³. Como desarrollo de esta norma se promulgó el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras⁴ (modificado por última vez el 10 de enero de 2010).

En cuanto al objeto de la Ley de Carreteras, en su artículo 1 nos dice que este se extiende a “la ordenación y gestión de la Red de Carreteras del Estado y sus correspondientes zonas de dominio público y protección”. Las competencias de esta ley en materia de protección y seguridad en las carreteras son las que más nos interesan, por su vinculación con la producción de accidentes. Por su parte, el artículo 28 delimita algunas zonas de protección de la carretera, las cuales extienden su ámbito más allá del propio firme de la vía. Para ello se clasifican los lugares de protección como zonas de dominio público, de servidumbre, de afección y de limitación de la edificabilidad (artículo 28.1).

Como ejemplo de esta clasificación para fomentar la protección y seguridad en las carreteras, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2013:1732) cita la importante sentencia del Tribunal Supremo (STS de 30 de diciembre de 1997) sobre el “toro de Osborne” (la icónica silueta que podemos ver en muchas de las carreteras españolas). Mediante esta sentencia se reconoce a la Administración General del Estado su capacidad para el control (entre el que se incluye la demolición) de las obras ubicadas dentro de las zonas de dominio de las carreteras. Este control se ampara, como se ha mencionado, en la aplicación de medidas de protección y seguridad en las vías, ya que se ha considerado como infracción muy grave el establecimiento de publicidad visible desde cualquier zona de dominio de la carretera. Por esta razón la sentencia coincide en afirmar que el “toro de

³ Esta ley fue publicada en el B.O.E. el día 30 de julio de 1988, y deroga la anterior ley sobre la materia, la del año 1974.

⁴ Este Reglamento General de Carreteras deroga al anterior del año 1977 (como se puede ver en la disposición derogatoria única), desarrollado a partir de la Ley de Carreteras de 1974.

Osborne” ya no transmite ningún mensaje publicitario, debido a que más allá de la propia silueta, no contiene ningún mensaje o leyenda adherido al mismo. Esto, unido a su proximidad a las vías de circulación, ha provocado que queden integrados dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Carreteras (y pasando a ser propiedad de la Administración pública), quedando fuera del control de su empresa creadora, Osborne y Cía. S.A.

2. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SEGÚN LA LEY

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas está prevista para los supuestos en los que se produzca un daño, siempre y cuando la Administración competente este vinculada, con la producción del mismo. Por analogía, se la suele comparar con la responsabilidad civil⁵, la cual nace por dolo, culpa o negligencia. En los casos de la responsabilidad administrativa, los requisitos no son tan estrictos, pues no es necesario que medie, por ejemplo, dolo por parte de la Administración.

a) Responsabilidad Patrimonial en la Constitución española

La responsabilidad patrimonial es una obligación constitucional de las Administraciones públicas, pues así aparece recogido en el artículo 106.2 de la Carta Magna. En dicho artículo se nos dice que “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. El precepto constitucional no especifica nada sobre si el funcionamiento de los servicios públicos ha debido de ser el correcto, o si, por el contrario, es necesario un mal funcionamiento del mismo. Esta ambigüedad constitucional ha sido cuestionada por la doctrina. Por ejemplo, para RODRÍGUEZ-ARANA (2002:31), este artículo 106.2 defiende una responsabilidad administrativa solo en casos de funcionamiento anormal de la administración, debido a que se omite la referencia a un funcionamiento normal, haciendo referencia solo al funcionamiento de los servicios públicos.

Este artículo hay que ponerlo en concordancia con el artículo 149.1 18ª de la Constitución, el cual atribuye al Estado la competencia exclusiva para el desarrollo de la legislación

⁵ La responsabilidad civil está regulada en los artículos del 1.902 al 1.910 del Código Civil de 1889.

básica de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. Esto es desarrollado dentro del ordenamiento jurídico del derecho administrativo.

b) Responsabilidad Patrimonial en las Leyes Administrativas

La legislación básica en materia de responsabilidad patrimonial está actualmente comprendida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulado en sus artículos 32 y siguientes. Esta ley fija como primer requisito para que exista responsabilidad patrimonial frente a una Administración pública la existencia de una lesión o daño. Una vez que este se ha producido, ha de ser imputable su producción a una Administración pública en concreto (a la cual se le dirigirá la petición de responsabilidad patrimonial). Por último, la ley exige la presencia de un nexo causal o relación de causalidad entre el primer requisito y el segundo. Es decir, que podamos vincular que la producción del daño o lesión sea consecuencia de un suceso englobado en el ámbito de una Administración pública.

Como matización a los tres requisitos anteriores, la ley exige que la lesión o daño debe ser efectivo, individualizado o individualizable y evaluable económicamente. Además, la imputación del daño a una Administración pública puede serlo a raíz de un funcionamiento normal o anormal de los servicios de la misma.

En este último caso se puede apreciar como la norma administrativa resuelve la ambigüedad del precepto constitucional. De esta forma quedaran comprendidos, dentro del ámbito de aplicación de la responsabilidad patrimonial, tanto el funcionamiento normal como anormal de los servicios públicos.

3. DETERMINAR LA COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO O DE UNA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA O LOCAL

a) Administración General del Estado

Ya se ha mencionado la atribución competencial que se le hace al Estado⁶ en materia de transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Esta misma atribución vuelve a ser mencionada en la Ley de Carreteras, al subrayar en su artículo 4 que son carreteras nacionales las integradas en un itinerario de

⁶ Artículo 149.1 24ª de la Constitución española

interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma (siendo estas las que constituyen la Red de Carreteras del Estado).

Para matizar lo anterior, me gustaría destacar la opinión que dan BURZACO SAMPER Y ABAD LICERAS (2007:45) sobre la sentencia 65/1998, de 22 de abril, del Tribunal Constitucional. En ella se especificó que el simple hecho de que el itinerario de una carretera atravesase más de una Comunidad Autónoma no determina, por sí solo, la incorporación de la citada vía a la Red de Carreteras del Estado. Para poder integrar una carretera dentro de la Red de Carreteras del Estado, el Tribunal Constitucional concluyó que es requisito indispensable añadir, al criterio anteriormente mencionado, el criterio relativo al interés general de la carretera. De esta forma es necesaria la concurrencia simultánea, y no alternativa, de ambos requisitos.

La Red de Carreteras del Estado es gestionada por la Dirección General de Carreteras (DGC), siendo este un órgano directivo dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Esta red está actualmente integrada por 399 carreteras, las cuales forman en total una superficie circulable de 26.477,46 kilómetros. Esto supone una circulación media de 10.242 vehículos al día, lo que implica soportar el 52,4% del tráfico rodado total a nivel nacional (el 64,6% si solo tenemos en cuenta el tráfico pesado)⁷.

También ha matizado el Tribunal Constitucional la competencia que asume el Estado con respecto al tráfico y circulación de vehículos a motor⁸. Según la sentencia STC 59/1985, de 6 de mayo, es competencia del Estado el control de las condiciones de seguridad de los vehículos que circulan por las carreteras. Esto está fundamentado en que el criterio determinado para fijar las condiciones de seguridad de los vehículos ha de ser uniforme en todo el territorio nacional, lo que contribuye a una garantía de seguridad general. Como ejemplo de esto se puede mencionar el distintivo de la Inspección Técnica de Vehículos (ITV)⁹, el cual será concedido cuando los vehículos reúnan los requisitos de seguridad exigidos por la norma.

La Ley de Tráfico y Seguridad Vial, en su artículo 4. a) prevé otra competencia exclusiva del Estado. En concreto, se cita como competencia estatal la aprobación de la normativa

⁷ Información obtenida del catálogo de la Red de Carreteras del Estado: www.mitma.gob.es

⁸ Ya se ha comentado que esta es una competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149.1 21ª de la Constitución española.

⁹ Actualmente la ITV, o Inspección Técnica de Vehículos, está regulada por el Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos.

técnica básica que afecte de manera directa a la seguridad vial. Todo esto sin perjuicio de las competencias que puedan asumir las Comunidades Autónomas en esta materia.

Como resumen a lo anterior, se podría concluir que la Administración General del Estado asume más obligaciones en lo que ha materia de tráfico y seguridad vial se refiere. No solo es competente en aquellas vías que son de titularidad estatal, o que están integradas en la Red de Carreteras del Estado (las cuales son las que más tráfico soportan a nivel nacional), sino que supletoriamente desarrolla normas que han de servir de base para el resto de las vías de circulación, ya sean estas de titularidad autonómica o local.

b) Administración autonómica

Para determinar las competencias autonómicas en materia de tráfico y seguridad vial, primeramente, deberemos acudir al texto constitucional. La Constitución española, en el artículo 148.1 5ª permite a las Comunidades Autónomas asumir las competencias de aquellas vías “cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo territorio”.

A pesar de esta definición generalista que hace la Constitución sobre las competencias autonómicas en materia de tráfico y circulación, DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ (2008:112) comenta que los tribunales han sabido precisarla. El Tribunal Constitucional, en su sentencia STC 132/1998, de 18 de junio, reconoce que el Estado tiene cierto margen de intromisión dentro de las competencias autonómicas en materia de circulación. Por ejemplo, cuando se realice una obra pública de interés general, o cuando una vía de circulación discorra por más de una Comunidad Autónoma¹⁰. Para ello, y con el fin de delimitar las competencias autonómicas y estatales dentro del marco competencial de cada Comunidad Autónoma, es necesario que este quede recogido en los respectivos Estatutos de Autonomía. De esta manera quedará perfectamente definido el régimen jurídico de las vías de circulación que atraviesan el territorio autonómico de cada región.

En relación con esto hay multitud de particularidades en cada Comunidad Autónoma. Por citar algunas de ellas, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco¹¹ no contempla la materia de tráfico y seguridad vial como una de sus competencias. No obstante, se desarrolló el Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre, por el que se

¹⁰ El Tribunal Constitucional, en esta sentencia, hace referencia fundamentalmente a las competencias estatales reconocidas por la constitución (artículo 149.1 13ª; 21ª; 24ª) que pueden tener cierta intromisión en las competencias autonómicas.

¹¹ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco

traspasaba a esta Comunidad Autónoma funciones relacionadas con esta materia, como la posibilidad de que la policía autonómica vasca pueda sancionar infracciones en materia de tráfico, o la creación de campañas divulgativas de educación y formación vial.

Otro ejemplo sería la Comunidad Autónoma de Cataluña, la cual ha asumido las competencias en materia de tráfico y seguridad vial a través de una ley de transferencia¹², al igual que otras autonomías (ej. Comunidad de Madrid a través del Real Decreto 946/1984 de 11 de abril). Es a través de esta norma que se transfieren la mayoría de las competencias ejecutivas en la materia, creando en el territorio autonómico catalán el Servicio Catalán de Tráfico (Servei Català de Trànsit) para su gestión.

El Estatuto de Autonomía de Aragón¹³ sí que recoge competencias en materia de tráfico. Así, el artículo 71. 13ª del citado estatuto fija como competencia exclusiva autonómica la potestad legislativa, reglamentaria, y ejecutiva de las carreteras que transcurran íntegramente por su territorio autonómico. También se menciona su participación en la planificación y gestión en aquellas vías que son de titularidad estatal, y se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma. Es a raíz de este reconocimiento competencial en materia de tráfico que se ha desarrollado la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón. De esta manera Aragón asume varias competencias, como la planificación y gestión, en todas aquellas vías de circulación que discurren por su territorio y no sean de titularidad del Estado, según el artículo 1 de la citada ley.

En cifras, las Comunidades Autónomas gestionan, en la suma de todas ellas, 71.205 kilómetros de carreteras en el territorio nacional. Esto implica que el 42,4% del tráfico de vehículos, a nivel nacional, circulan por vías de gestión autonómica¹⁴. Estos datos nos indican que un porcentaje cercano a la mitad de la circulación de tráfico rodado en nuestro país se realiza a través de vías de circulación autonómicas. Al representar un volumen de circulación tan elevado, es inevitable que las Administraciones públicas estén vinculadas en gran medida con los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados por casos de accidente de tráfico

c) Administración local

¹² Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

¹³ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

¹⁴ Información obtenida del catálogo de la Red de Carreteras del Estado: www.mitma.gob.es

Las entidades locales también son titulares de algunas vías de circulación. Es por esa razón que merecen ser mencionadas en cuanto a su competencia, y por extensión, sobre su responsabilidad. Son consideradas como entidades locales, según los artículos 140 y 141 de la Constitución española, los municipios, las provincias y las islas que integran los archipiélagos canario y balear (estas últimas en forma de Cabildos o Concejos). A estas entidades locales, el artículo 3 de la Ley de Bases del Régimen Local¹⁵ añade las Comarcas (u otras entidades que agrupen varios municipios), las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios.

La vinculación de las Administraciones públicas locales con las vías de circulación la podemos encontrar en el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. En esta norma vemos que, en su artículo 3.1, menciona que son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local.

De esta manera queda delimitado que las calles y los caminos son de titularidad pública, pertenecientes a la administración municipal correspondiente. Además, se menciona el término “conservación”, el cual será muy importante a la hora de determinar la presencia de responsabilidad patrimonial de la administración ante un eventual accidente. Esta idea de “conservación” y de “mantenimiento” de la vía va a ser desarrollada en el epígrafe siguiente.

Actualmente las entidades locales de toda España tienen a su cargo 489.698 kilómetros de carreteras. De estos, 361.517 kilómetros son interurbanos. Estos datos pueden haber sufrido variaciones a lo largo de los años, ya que la última medición realizada con carácter oficial, a la fecha de realización de este trabajo, data de del año 1998¹⁶. Esto muestra que, pese a que son vías de circulación menos transitadas que las de competencia autonómica o estatal, representan la mayor extensión de vías de circulación en cuanto a kilómetros se refiere. Además, por su propia naturaleza, las vías urbanas suponen un gran riesgo para la circulación. Esta afirmación se fundamenta en la mayor presencia de usuarios vulnerables en las vías de circulación de las entidades locales, sobre todo peatones y

¹⁵ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁶ Información obtenida del catálogo de la Red de Carreteras del Estado: www.mitma.gob.es

ciclistas. Esto se puede comprobar en la elevada tasa de mortalidad que representan los accidentes acaecidos en ellas, comentado en los primeros epígrafes del trabajo. Por ejemplo, la mortalidad en vías urbanas en 2018 representó el 26%, en 2019 el 30% y en 2020 el 29% del total de fallecimientos en accidentes de tráfico.

IV. HECHOS GENERADORES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: “MANTENIMIENTO” Y “CONSERVACIÓN”

Al igual que otros ámbitos, la materia relacionada con tráfico, circulación y seguridad vial es muy compleja. La sucesión de accidentes es algo muy común dentro de esta, por lo que la normativa relacionada con la misma siempre ha prestado un gran interés en evitarlos o, por lo menos, mitigar sus efectos.

Como ya se ha comentado en el epígrafe anterior, la responsabilidad administrativa que deriva de un accidente de tráfico viene determinada principalmente por la titularidad de la vía. De esta manera, si estamos hablando de una carretera integrada dentro de la Red de Carreteras del Estado, la responsabilidad patrimonial corresponderá a la Administración General del Estado. Por el contrario, si nos encontramos ante un supuesto de una carretera de titularidad autonómica o local (principalmente determinado porque su trazado discurre íntegramente por territorio de su competencia), entonces la Administración pública generadora de responsabilidad patrimonial será diferente. Pese a haber diferencias en cuanto a que Administración es competente, los hechos generadores de esa responsabilidad son comunes en todos los casos.

1. HECHOS GENERADORES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL SEGÚN EL DERECHO POSITIVO

Como mencionada FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2013:1756), en la exposición de motivos de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, la Administración pública ha abandonado su posición de policía (control) en la materia, para pasar a una posición mucho más activa, orientada a la prevención de accidentes de tráfico. En el art. 57.1 de esta Ley se establece que es responsabilidad del titular de la vía el mantenimiento de la misma en las mejores

condiciones posibles de seguridad para la circulación. Además, también le corresponderá la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. Para enfatizar esta idea, podemos observar lo dispuesto en el Dictamen del Consejo de Estado nº. 613, de 26 de abril de 2007. En el mismo se menciona que es obligación de la Administración pública competente mantener las vías de circulación abiertas al público, y estando en unas condiciones de seguridad que garanticen un buen uso de las mismas.

La unión de estas dos disposiciones normativas se puede resumir en la siguiente idea. Como ya se ha mencionado, la teoría general de la responsabilidad patrimonial exige una imputación a la Administración, una imputación derivada del suceso lesivo que la ha generado. En este caso la imputación nos la ofrece la vinculación de la Administración con el concepto de “mantenimiento y conservación”. Esto es lo fundamental para determinar la presencia de responsabilidad patrimonial en los accidentes de tráfico. Si el accidente es causado por alguna deficiencia en la vía, puede ser que esta se deba a algún fallo en su mantenimiento y conservación. Entonces se iniciaría un procedimiento de instrucción, mediante el que se analizarán los elementos que intervienen en la generación de responsabilidad patrimonial administrativa (lesión, imputación y nexo causal). Si de esta labor de investigación se determina la concurrencia de responsabilidad patrimonial, entonces se procederá a analizar la vinculación de las diferentes Administraciones públicas, con el fin de determinar cual deberá responder sobre el incidente.

2. HECHOS GENERADORES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL SEGÚN LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL

Además de las disposiciones normativas sobre la responsabilidad que tiene la Administración pública con el estado de las carreteras, existen varias resoluciones judiciales que apuntan en la misma dirección. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ (2008: 146) menciona algunos ejemplos de jurisprudencia en la materia.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (STSJ de Asturias, de 11 de noviembre de 2000), por ejemplo, indica que es obligación de la Administración propietaria de la vía el adecuado mantenimiento de la misma, con el fin de que no existan otros riesgos más allá de los propios que conlleva la circulación. En la misma dirección apunta la sentencia del Tribunal Supremo (STS de 20 de noviembre de 1990), cuando afirma que la Administración pública titular de las vías es responsable de la circulación, la cual se ha de promover en condiciones viarias de seguridad que puedan garantizar la

indemnidad de sus usuarios. Para finalizar, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (STSJ de Valencia, de 23 de mayo de 2008), en sus fundamentos de derecho, menciona la condición de actividad de riesgo que supone la conducción. Para poder mitigarlo, es obligación del titular de la vía mantenerla en las condiciones adecuadas para que la circulación se desarrolle sin peligros. Esto implica necesariamente la presencia del deber de conservación, reparación y eliminación de los obstáculos, tanto los aparentes como los inadvertidos.

V. SITUACIÓN ESPECIAL DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS

La red vial de carreteras es considerada como un servicio de interés económico general, debido principalmente al papel tan importante que realizan en la cohesión social y territorial dentro del Estado. Estas características, por ejemplo, han sido reconocidas por el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁷.

Para poder garantizar adecuadamente este servicio dentro del Estado, es necesario un desarrollo que pueda garantizar unos valores mínimos. Estaríamos hablando, por ejemplo, de la calidad de los servicios prestados o de la seguridad que los mismos pueden ofrecer. La Administración pública, como si de una empresa se tratara, también ha de garantizar una seguridad y una calidad de los servicios que presta a la ciudadanía. Más aún si estos servicios han de ser prestados de forma obligatoria, cuando la ley así lo imponga (hay que recordar que esta obligación vincula tanto al Estado, como a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales).

Las Administraciones públicas, debido a su condición de poder público, actúan en la prestación de estos servicios con ciertas potestades y prerrogativas. No obstante, cada vez es más frecuente ver cómo se van introduciendo distintos instrumentos y técnicas del ámbito privado para el uso de sus funciones. Así, para CASARES MARCOS (2007: 45), se pretende establecer un símil entre las Administraciones públicas como empresarios y los ciudadanos como clientes de las mismas.

¹⁷ El tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), junto con el Tratado de la Unión Europea (TUE) forman el denominado derecho originario de la unión.

Una vez establecida la obligación que tiene la Administración pública de prestar el servicio, surge la problemática de como prestarlo. Muchas veces los poderes públicos no tienen los conocimientos o los medios necesarios para poder realizarlo de forma directa, por lo que se recurre a la prestación indirecta, como puede ser mediante los contratos de concesión de obra o de concesión de servicio. De esta manera se encarga a una empresa privada (contratista) la construcción y explotación de una obra pública o su explotación, en el supuesto de que ya estuviera construida. La contraprestación que realiza la Administración incluye en todo caso la explotación de la carretera por un tiempo determinado (pudiendo este ser renovado) y, en ocasiones, también el pago del precio pactado. Además de los anteriores, si la Administración no busca la explotación de la obra, sino simplemente su realización, recurrirá a la licitación de un contrato de obra, con el pago total del precio al contratista y la ausencia de riesgo operacional.

La norma que regula con carácter básico los diversos tipos contractuales mencionados es la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre). Dentro de los diferentes tipos de contratos que las Administraciones públicas pueden realizar al amparo de esta ley, el más adecuado para regular la construcción, conservación y reparación de las carreteras, según FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2013:1728), sería el contrato de concesión de obra, regulado en el artículo 14. Esta opinión no es unánime, pues hay autores como MENÉNDEZ GÓMEZ (2006:56) que piensan que el contrato público más adecuado sería el contrato de obra, regulado en el artículo 13 de esta misma ley. Como hemos dicho, la elección del tipo contractual dependerá tanto del objeto del contrato como del régimen de financiación del mismo y la existencia de riesgo operacional o de explotación.

La doctrina que apoya la aplicación del contrato de concesión de obra basa su razonamiento en las disposiciones de la Ley reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas¹⁸. En él, la Administración pública contempla como obligación de los contratistas la construcción, reforma, reparación y conservación de carreteras, además de aplicar criterios de calidad y seguridad en todas sus obligaciones.

En cuanto a lo que es objeto de nuestro estudio, el artículo 243 de esta ley hace una precisión sobre la indemnización por posibles daños causados en relación al contrato de

¹⁸ Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, BOE del 24 de mayo).

concesión de obras. Se fija como una de las obligaciones del concesionario la de procurar el buen orden y calidad de la obra pública, así como su uso. En consecuencia, si ocurriese un daño, entonces la empresa concesionaria tendrá la obligación de indemnizar por los daños ocasionados, siempre que sea consecuencia de la ejecución de las obras o de su explotación. También la ley permite la posibilidad de que las Administraciones públicas puedan fijar una cláusula de penalización económica (artículo 244. 5) si observan que la calidad del servicio no se está prestando de forma adecuada, lo que es probable que ocurra cuando se ha producido un daño a un tercero.

1. APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL

Los casos de responsabilidad patrimonial en los que, además de la propia Administración pública, también está vinculada una empresa concesionaria, son bastante complejos. Es por esta razón que el Tribunal Supremo se ha pronunciado varias veces al respecto. Estos son algunos ejemplos:

a) Sentencia 647/2013, de 11 de febrero de 2013, del Tribunal Supremo (sala tercera, sección sexta). ECLI:ES:TS:2013:647

Esta sentencia se basa principalmente en determinar si las empresas concesionarias deben responder de todas las indemnizaciones a terceros por los daños ocurridos durante la vigencia del contrato, o si, por el contrario, existen algunas salvedades.

La argumentación se basa principalmente en el artículo 98 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (debido a que esta norma está derogada, actualmente se encuentra regulado en el artículo 196 de la Ley de Contratos del Sector Público). En él se menciona que es obligación de la empresa contratista indemnizar por los daños causados a un tercero. A pesar de ello, se exceptúan los daños causados como consecuencia de una orden inmediata y directa dada por parte de la Administración pública contratante.

Cabe mencionar que, según la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (actual Ley de Contratos del Sector Público), los terceros podrán solicitar la indemnización por los daños sufridos ante la Administración pública competente, y será esta en todo caso la que decida sobre si asumir propiamente la responsabilidad o imputarla a la empresa

contratista. En este supuesto de hecho, en ningún momento la Administración Pública determinó que existiese una responsabilidad por parte de la empresa concesionaria del servicio durante la redacción del correspondiente expediente administrativo. Al contrario, la Administración determinó que la empresa había actuado correctamente en todo momento.

Por esta razón, si en un primer momento la Administración pública exoneró de responsabilidad a la empresa contratista en la resolución del procedimiento administrativo, no es posible alegar en sede judicial lo contrario (petición que sí solicitó la Administración en este caso). El Tribunal Supremo, matiza que no se impondrá una responsabilidad a una empresa contratista cuando la Administración pública competente previamente la haya exonerado de la misma, pues así aparece reconocido en el artículo 98.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (actual artículo 196.3 de la Ley de Contratos del Sector Público).

b) Sentencia 3381/2005, de 1 de diciembre de 2009, del Tribunal Supremo (sala tercera, sección sexta), ECLI:ES:TS:2009:7159

Esta sentencia, resumida a *grosso modo*, trata sobre un accidente de un motorista en una vía interurbana de titularidad estatal. El siniestro, como así figura en el atestado policial realizado por la Guardia Civil, se produjo a consecuencia de un exceso de velocidad. En cuanto a la sentencia dictada por el Tribunal Supremo, este aprecia una concurrencia de culpa entre el accidentado y la propia Administración pública. El motivo se fundamenta en el elemento de seguridad denominado bionda o quitamiedos. En el momento de producirse el accidente, estos elementos no estaban debidamente protegidos, además de que se había aprobado un proyecto para retirarlos y sustituirlos por otros más adecuados (proyecto que se había pospuesto para un momento posterior, según órdenes de la Administración). Esto, en valoración del tribunal, determina una concurrencia de culpa en el suceso.

En cuanto a la vinculación con la empresa concesionaria del servicio, ocurre lo siguiente. El tribunal valora que la obligación correspondiente sobre la indemnización pesa exclusivamente sobre la Administración pública, exonerando totalmente de la misma a la empresa concesionaria. El motivo se fundamenta en que a pesar de que la empresa estaba encargada de la conservación de la vía, esta debía actuar bajo la normativa técnica fijada por la Administración competente. Como en este caso la Administración fue la encargada

de resolver sobre el retraso en la sustitución de las biondas, no cabe achacar este efecto a la empresa concesionaria.

La fundamentación jurídica la podemos encontrar, al igual que en el caso anterior, en la exoneración de responsabilidad de la empresa contratista en los casos en los que reciba una orden inmediata y directa por parte de la Administración pública contratante (artículo 98 de la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas, actual artículo 196 de la Ley de Contratos del Sector Publico). Esto es debido a que en la sentencia se menciona que la Administración, en el momento del accidente, poseía un plan de sustitución de biondas. En este sentido el tribunal matiza que, a pesar de que el plan de sustitución existía, como la ejecución del mismo se había pospuesto para una fecha posterior por parte de la Administración pública, la responsabilidad pesa enteramente sobre la misma.

VI. ESPECIAL IMPORTANCIA DE LOS ATESTADOS POLICIALES EN LOS ACCIDENTES DE TRÁFICO

Uno de los principales problemas que surgen en la mayoría de los procedimientos de responsabilidad patrimonial es acreditar que el suceso se ha producido de forma real, es decir, que no hay contradicciones entre las declaraciones y la posterior instrucción administrativa. Cuando no hay testigos, esto resulta muy laborioso y difícil de determinar. Pero, en relación con los accidentes de tráfico y cualquier incidente que pueda ocurrir en las vías de circulación, la cosa aparentemente es más sencilla. Por ejemplo, en las vías de circulación suelen transitar más vehículos, lo que en un primer momento puede ser determinante para contar con testigos presenciales del suceso. Pero sin lugar a duda, la prueba más importante, la que suele ser determinante para la resolución de estos conflictos, suelen ser los atestados policiales.

1. CONCEPTO DE ATESTADO POLICIAL

El atestado policial viene regulado en la Ley de Enjuiciamiento Criminal¹⁹, en su artículo 292. Para ZARZALEJOS NIETO (2018:155), la definición general que se les puede dar a los atestados policiales es que son el documento donde se plasman las diligencias practicadas

¹⁹ Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

por los funcionarios de Policía Judicial. En él se recogerán los hechos averiguados, las declaraciones e informes recibidos, así como las demás pruebas que se hubiesen observado y puedan constituir prueba o indicio del delito. El atestado, según el artículo 293 de esta misma ley, será firmado por el funcionario que lo ha redactado, pudiendo también firmarlo los peritos y testigos que hayan participado en su elaboración.

Pese a que esta es la definición general de atestado, lo cierto es que existen muchos tipos distintos. Los atestados policiales sobre accidentes de tráfico solo son un ejemplo de la gran variedad de atestados que existen, y como tales, tienen sus particularidades.

Los atestados policiales pueden darse en relación con muchas materias. Es por esa razón que la elaboración de los atestados ha de adaptarse a las necesidades de cada caso. Para desarrollar las pautas (las cuales son un poco escasas) dadas por la Ley de Enjuiciamiento Criminal para elaborar un atestado policial, la Secretaría de Estado de Seguridad (dependiente del Ministerio del Interior) creó la Instrucción N°7/1997, de 12 de mayo, sobre la elaboración de atestados.

En cuanto a la razón de por qué es la Secretaría de Estado de Seguridad la que crea las pautas que han de seguir todos los atestados policiales, la razón es muy sencilla. Dentro del organigrama del Ministerio del Interior, la Secretaría de Estado de Seguridad sería el órgano superior del que dependen los dos principales cuerpos de las Fuerzas de Seguridad del Estado (la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil). De esta forma, las normas son válidas para los atestados realizados por cualquiera de los dos cuerpos policiales.

Algunas matizaciones se pueden hacer con respecto a los atestados elaborados en relación con accidentes de tráfico. Por ejemplo, podemos citar la Ley 35/2015²⁰, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. En su artículo 7 se nos menciona que los atestados, elaborados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encargados de la vigilancia del tráfico, podrán ser solicitados por cualquier parte afectada o perjudicada (incluidas las partes aseguradoras). Esto permite, tanto a los ciudadanos, como a las propias Administraciones públicas y a las compañías de seguros, poder acceder al contenido de los atestados, con el fin de tener una visión clara de los hechos.

²⁰ Fue publicada en el B.O.E. número 228, de 23 de septiembre de 2015.

También merece una mención la presencia de la Policía Local o Municipal en la realización de algunos atestados. En concreto, serán competentes para todos aquellos accidentes ocurridos en una vía de circulación de titularidad municipal. Por esta razón, la Policía Local es la competente para intervenir en todos aquellos accidentes acaecidos en vía urbana, como norma general.

Por último, y de forma muy esquemática, estos serían algunos de los datos que debe contener todo atestado policial: lugar, hora y fecha del accidente; identificación de las partes involucradas (además de los datos de los vehículos); declaraciones de las partes involucradas; datos de identificación y declaraciones de testigos (si los hubiera); descripción de cómo ocurrieron los hechos (suele ir acompañado de un esquema o fotografías); conclusiones de la policía que elabora el atestado; datos y firma de los agentes intervinientes (obligatorio según el artículo 293 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal)

2. PRESUNCIÓN DE VERACIDAD DE LOS ATESTADOS POLICIALES

Para los tribunales, los atestados policiales (por su labor de denuncia y de instrucción) son de gran ayuda. Por esa razón gozan de un valor probatorio muy importante, hasta el punto de ser determinantes en la resolución del conflicto. Esto es lo que se denomina “presunción de veracidad” de los atestados.

Por ejemplo, y aunque se trata de una materia distinta a la analizada en este trabajo, basta con echar un vistazo al artículo 52 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre protección de la seguridad ciudadana. En él se nos dice que, en los procedimientos sancionadores instruidos al amparo de esta ley, los atestados redactados por los agentes de la autoridad (junto con las denuncias y las actas), constituyen base suficiente para adoptar la resolución que proceda. Es cierto que esta disposición, para el objeto de nuestro estudio, hay que analizarla con matices, ya que se sale de la materia tratada.

En cuanto a lo que es objeto de nuestro estudio, la materia de tráfico y seguridad vial, la ley también es bastante clara sobre la presunción de veracidad de los atestados. Para ejemplo de ello, basta con observar estas leyes.

a) Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre

Este Real Decreto, como ya se ha mencionado anteriormente, es el que aprueba la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Analizando su artículo 88, podemos comprobar la presunción de veracidad de los atestados en esta norma. En él se nos dice que las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico (es decir, los atestados policiales, ya que estos tienen valor de denuncia²¹) tendrán valor probatorio. Esto no imposibilita que se puedan presentar pruebas en contrario, presunción *iuris tantum*, pero da más importancia a la propia declaración policial.

b) Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero

Mediante este Real Decreto se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Observando su artículo 14 podemos ver, otra vez, la condición de prueba superior de los atestados policiales. En esta norma se menciona que las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico tendrán valor probatorio respecto de los hechos denunciados. En este caso, igual que en el anterior, se admite prueba en contrario, por lo que se puede concluir que los atestados policiales no tienen presunción *iuris et de iure*, sino que será *iuris tantum*, al admitir prueba en contrario que los puedan desvirtuar.

3. APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL

Existen varias sentencias que enfatizan el valor como prueba superior de los atestados. A continuación, se expondrán las que consideramos más interesantes.

a) Sentencia 4709/2005, de 12 de julio de 2005, del Tribunal Supremo (sala tercera, sección sexta) (ECLI:ES:TS:2005:4709)

Esta sentencia se basa en un accidente ocurrido en una carretera de titularidad autonómica, ubicada en la Comunidad Autónoma de Galicia. Primeramente, la parte actora interpuso un recurso por responsabilidad patrimonial ante la administración autonómica, la cual desestimó el recurso. La parte actora basa su pretensión en la

²¹ Artículo 297 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

presencia de varias manchas de aceite en la calzada, mientras que la administración alega un exceso de velocidad.

Posteriormente la resolución administrativa es recurrida ante el Tribunal de Justicia de Galicia, el cual también desestima la demanda. El tribunal alega que no hay presencia de nexo causal que determine una vinculación con la administración. Para ello se basa en el atestado policial, elaborado por la Guardia Civil. El tribunal señala que la Guardia Civil achaca el accidente exclusivamente a un exceso de velocidad. En el atestado, la presencia de la mancha de aceite se inculpa a un tercero (el cual nunca es identificado). El TSJ de Galicia da por cierto el atestado, en base a la presunción de veracidad, y exonera de culpa a la administración.

Finalmente, la sentencia es recurrida en casación ante el Tribunal Supremo. En este recurso, el tribunal ya no ve tan sólido el atestado elaborado por la Guardia Civil. Primeramente, se cita a varios testigos que afirman haber visto en el lugar del accidente varias manchas de aceite, no solo una como se recoge en el atestado. Esto introduce pruebas que desvirtúan la presunción de veracidad del atestado, por lo que pierde su credibilidad como medio de prueba. Como dato adicional, la sala del TS señala que el croquis del lugar del accidente está poco detallado, por lo que no es suficiente para usarlo como medio de prueba. Con todas estas evidencias, el TS determina que el accidente se produjo por varias causas, y no solo por el exceso de velocidad. A pesar de ello, considera que no existe presencia de nexo causal, por lo que no procede reconocer una responsabilidad patrimonial a la administración.

Esta sentencia sirve para ilustrar como, a pesar de que la ley reconoce la presunción de veracidad de los atestados policiales, estos no son siempre lo más acertados que cabría esperar. Si se presentan pruebas que lo contradigan, o que introduzcan novedades que no están recogidas en el, entonces su posición como prueba queda diluida.

b) Sentencia 2362/2011, de 16 de marzo de 2011, del Tribunal Supremo (sala tercera, sección sexta) (ECLI:ES:TS:2011:2362)

El fondo del litigio se basa en una responsabilidad patrimonial achacable a la Administración pública. Su vinculación es debida a la presencia de una señal de tráfico desprendida de su anclaje, y caída en la calzada de la vía. En esta situación, un usuario de la misma se ve obligado a realizar una maniobra brusca, con el objetivo de evitar el

obstáculo. Esto provoca que caiga del vehículo (ciclomotor), y sufra una serie de lesiones corporales y materiales.

En relación con los atestados, se presenta como medio de prueba el realizado por la Policía Local de Torremolinos, ya que el incidente ocurre en una vía de titularidad municipal. El tribunal no admite el medio de prueba, alegando que dicho atestado carece de datos objetivos para esclarecer los hechos. También se justifica la inadmisión por contradecir otro medio de prueba mejor fundado, siendo este el informe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía.

En cuanto al apoyo jurídico, el demandante solicita que se tenga en cuenta su vulneración al uso de un medio de prueba para su defensa, regulado en el artículo 24 de la Constitución. Por el contrario, el tribunal justifica la inadmisión de la misma con base en que de la información contenida en la misma se desprende la inexistencia de responsabilidad patrimonial, por no coincidir una relación causal entre los daños sufridos por la víctima y una vinculación a la Administración pública (artículo 32 y siguientes de la Ley 40/2015²²)

VII. PRINCIPIO JURISPRUDENCIAL DE PROXIMIDAD Y FACILIDAD PROBATORIA

En la resolución de los casos planteados ante los tribunales en materia de tráfico y seguridad vial, los tribunales han seguido una serie de criterios o principios de resolución. Pero uno de los más importantes, igual que en la mayoría de los casos de derecho administrativo, es el principio de proximidad y facilidad probatoria.

Este principio jurisprudencial se basa en una inversión de la carga de la prueba, la cual no está demasiado desarrollada en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso – administrativa²³. Es por esa razón que los tribunales han mantenido, en lo relativo a la jurisdicción contencioso – administrativa, que la carga de la prueba ha de recaer en la administración pública. Este principio fue desarrollado profundamente por el recurso de apelación 13553/1991, de 26 de julio de 1996, ante el Tribunal Supremo. Se hace la

²² Se menciona la Ley 40/2015, aunque en el momento de emisión de la sentencia la ley aplicable la norma en vigor era la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo común, actualmente derogada por la anterior.

²³ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

apreciación de que la carga de la prueba corresponderá a la administración, siempre y cuando esta tenga los medios de prueba a su alcance.

Pero la inversión de la carga de la prueba no solo se da en sede judicial. Durante el procedimiento administrativo previo a la vía judicial, este principio también puede ser aplicado. Como apunta ALBI NUEVO (2013:263), es necesario que la Administración pública competente asuma la carga de la prueba, pues es la que elabora el expediente administrativo que luego se usará para la resolución del conflicto planteado. Además, en caso de iniciarse un procedimiento contencioso-administrativo, todo este acervo probatorio se incorporará como medio de prueba en el proceso, lo que servirá de base para que el demandante pueda ejercer unas pretensiones correctamente fundadas.

A continuación, se exponen algunos ejemplos de aplicación del principio de proximidad y facilidad probatoria.

a) STSJ 2829/2021, de 12 de julio de 2021, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (ECLI:ES:TSJCL:2021:2829)

Aplicándolo a la materia objeto de estudio (tráfico y seguridad vial), podemos citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (STSJ 2829/2021, de 12 de julio de 2021). En esta sentencia se litiga sobre la responsabilidad de una administración pública por el atropello de una especie cinegética. El fondo del asunto se basa en una valla de seguridad mal conservada en el tramo de la carretera donde se produjo el accidente. En este caso el tribunal adjudica la carga de la prueba a la administración pública encargada del mantenimiento de la vía, y no a la parte demandante (la compañía de seguros del vehículo accidentado). La argumentación se basa en el hecho de que es la administración la que dispone de los documentos y archivos necesarios para sostener el correcto mantenimiento de la vía.

b) STS 647/2013, de 11 de febrero de 2013, del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2013:647)

Otra sentencia relacionada con accidentes de tráfico que aplica este principio es la sentencia del Tribunal Supremo 647/2013, de 11 de febrero de 2013. Este litigio versa sobre un accidente sufrido por un motorista en una vía pública de titularidad estatal. El suceso fue provocado por la presencia de una tabla en la superficie de la carretera, además

de por un exceso de velocidad por parte del conductor. Esto determina un reparto de responsabilidad al 50% entre el motorista accidentado y la Administración pública.

En cuanto a la aplicación del principio de proximidad y facilidad probatoria, se argumentó de la siguiente manera. El motorista argumentaba una falta de limpieza de la vía por parte de la Administración. Para poder comprobar esto, el TS aplicó el mencionado principio para poder observar los documentos que justifican la limpieza de la misma, obligando a la Administración a que aportase los medios de prueba que justificasen la imposibilidad de evitar que esos hechos ocurriesen. Esto implica que es la Administración la que debía probar por qué no se pudo realizar la limpieza de la vía, o por qué se omitió la colocación de señales avisando del obstáculo. Durante el procedimiento contencioso-administrativo, la Administración pública no aportó medios de prueba que justificasen su inacción, por lo que acabó siendo condenada al pago del 50% del importe en que quedó fijada la responsabilidad patrimonial por la concurrencia de culpa.

VIII. CONCLUSIONES FINALES

Como se ha podido comprobar durante la exposición de este trabajo, a pesar de lo que pudiese parecer por su naturaleza, la responsabilidad patrimonial en relación con la materia de tráfico y seguridad vial es bastante compleja. Como ya se indicaba en el apartado introductorio, lo desarrollado en esta exposición está lejos de alcanzar la totalidad de la materia. Esto viene justificado por la casuística tan diversa que puede surgir (ej. participación de terceros implicados, seguros de responsabilidad civil, presencia de dolo o imprudencia por alguna de las partes, etc.), siendo lo idóneo analizar cada caso en concreto. Pero, a pesar, de ello, se han podido extraer las ideas principales en relación al objeto del trabajo.

Lo primero de todo, y en referencia a las estadísticas aportadas sobre siniestralidad, me gustaría comentar lo siguiente. Las cifras analizadas para la realización del trabajo, en relación con los años 2020 y 2021, son relativas a un momento de pandemia por la COVID-19. Durante este tiempo se desarrollaron varios periodos de limitación de la movilidad, por lo que sin duda esto contribuyó a que la tasa de mortalidad no fuese tan elevada como en años anteriores. Esto hay que tenerlo en cuenta a la hora de poner en contexto las cifras aportadas en la elaboración del trabajo con las de otros periodos. Por el contrario, las cifras relacionadas con los años 2018 y 2019 no reflejan este problema,

por lo que son más significativas a la hora de determinar la siniestralidad en las carreteras españolas.

En cuanto a los lugares de producción de accidentes con víctimas mortales, como se puede deducir en base a los datos aportados, aproximadamente tres cuartas partes de los mismos ocurren en carreteras convencionales (nacionales, autonómicas, comarcales, etc.) y un cuarto en vías de alta capacidad (autopistas o autovías). Esto nos muestra que cuatro de cada tres fallecidos lo son en una carretera convencional, lo que las convierte en el foco de las medidas de tráfico y seguridad vial. Además, el 38% de las personas fallecidas eran consideradas como usuarios vulnerables, es decir, se trataba de peatones, ciclistas, motoristas, o usuarios de vehículos de movilidad personal (ej. patinetes eléctricos). Con estos datos se puede determinar que ser un usuario vulnerable, y circular por una carretera convencional, supone un mayor riesgo en lo que a seguridad vial se refiere.

Lo anterior se ha podido comprobar, por ejemplo, en los pronunciamientos judiciales mencionados en la elaboración del trabajo. Muchos de los accidentados han sido motoristas, y no es que esto haya sido casualidad, sino que la mayoría de la jurisprudencia consultada hacía referencia a estos usuarios. Esta situación, como sociedad, nos debería hacer reflexionar. Quizás desde las instituciones públicas se debería hacer más hincapié en este problema, ofreciendo, por ejemplo, medidas de concienciación a los diferentes usuarios de las carreteras de nuestro país.

Pero el problema de estos siniestros no es solo achacable a los propios ciudadanos, sino que las Administraciones públicas también deben asumir cierta responsabilidad en este aspecto. Las labores de conservación y mantenimiento de las carreteras son muy complejas, sobre todo si tenemos en cuenta la enorme dimensión que las mismas abarcan (26.477,46 kilómetros de la Red de Carreteras del Estado, 71.205 kilómetros de carreteras autonómicas y 489.698 kilómetros de carreteras gestionados por las entidades locales). Es por ello por lo que cuando se produce un accidente de tráfico, las Administraciones públicas deberían facilitar a los accidentados el acceso a recabar una indemnización, basada en la responsabilidad patrimonial, de forma adecuada. Pero la realidad es que en la práctica el procedimiento se dilata demasiado. En algunos casos la tramitación del expediente administrativo ha llegado a durar hasta ocho años (ej. STS 647/2013), en los que ni siquiera se ha llegado a practicar ninguna prueba sobre el correcto funcionamiento de los servicios, lo cual ha sido reiterado en varias ocasiones por los tribunales.

Además, otro de los problemas con los que se encuentran los interesados a la hora de reclamar una responsabilidad patrimonial es la desestimación de las pruebas aportadas. Esto es aún más grave cuando solo se dispone de un medio probatorio, como pudiera ser el atestado policial levantado en el lugar del accidente. Estos informes suelen contener errores o incoherencias, los cuales impiden que posteriormente puedan ser tenidos en cuenta a la hora de resolver el procedimiento (ej. STS 2362/2011).

La solución que los tribunales han dado a estos problemas ha sido la inversión de la carga de la prueba, mediante la aplicación del principio de facilidad probatoria. De esta manera, corresponde a la Administración pública, por la disponibilidad de las pruebas, y no al interesado, aportar las mismas. Esta medida todavía no se ha reconocido en el derecho positivo, pero el hecho de que haya sentencias que la apliquen como forma de facilitar los procedimientos administrativos nos puede indicar que, en algún momento en el futuro, pueda ser contemplada en la propia legislación.

Por último, y a modo de conclusión, me gustaría simplemente apuntar que el derecho administrativo, al igual que cualquier rama del derecho, esta continuamente en evolución. Es por esta razón que muchos de los problemas que existen hoy en torno a la materia de responsabilidad patrimonial aplicada a la circulación y seguridad vial puede que, en el futuro, sean solo anecdóticos.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALBI NUEVO, Julio (2013): "La carga de la prueba en los procedimientos de responsabilidad sanitaria". *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 8/2013, pp. 259-273.
- BURZACO SAMPER, María & ABAD LICERAS, Jose María (2007): *Carreteras y Autopistas. Visión Jurisprudencial*. Madrid: Dykinson - Ministerio de Fomento.
- BERMEJO VERA, José. (2018): "Contratación de las Administraciones Públicas". En José BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo Básico: Parte Especial (Volumen II)*, pp. 129-224. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi S.A.U.
- BERMEJO VERA, José (2019): "Las garantías jurídico-administrativas y la responsabilidad patrimonial de la administración". En José BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo Básico: Parte General (Volumen I)*, pp. 557-581. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi S.A.U.
- CASARES MARCOS, Ana Belén (2007): *La concesión de obras públicas a iniciativa particular: tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad*. Madrid: Editorial Montecorvo.
- COLLADO BENEYTO, Pablo. (2012): "Responsabilidad Patrimonial de las Entidades Locales por obras y accidentes de tráfico". *Revista española de la función consultiva*, núm. 18, pp. 83-98.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2010): Responsabilidad Patrimonial de la Administración por Actos Jurídicos Ilegales. ¿responsabilidad objetiva o por culpa? *Revista de Administración Pública*, núm. 56, pp. 179-231.
- DOMÍNGUEZ MARÍNEZ, Pilar. (2008): *Responsabilidad Patrimonial de las Administración por Accidentes de Tráfico*. Pamplona. (Navarra): Editorial Aranzadi S.A.U.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Pilar (2012): "Accidentes de motoristas: riesgos varios bajo el control de la administración". *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro* núm. 3, pp. 6-21.
- ERDOZAIN LÓPEZ, Jose Carlos & BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Rodrigo (2017): *Código Civil*. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.).
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionísion (2013): "Riesgos, seguridad vial y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por accidente de tráfico". En Tomás QUINTANA LÓPEZ, *La responsabilidad patrimonial de la administración pública (Tomo II)*, pp. 1695-1781. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.
- GULLÓN, Antonio, & Díez-Picazo, LUIS (2016): *Sistema de Derecho Civil (Volumen I)*. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.).
- LÓPEZ GOÑI, Marta. (2007): *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas: Daños Personales y Quantum Indemnizatorio*. Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi.
- LÓPEZ GUERRA, Luis (2017): *Constitución Española*. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.).

- MENENDEZ GÓMEZ, Esteban. (2006): *Contratos Administrativos de las Obras Públicas*. Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson - Aranzadi.
- OBSERVATORIO NACIONAL DE LA SEGURIDAD VIAL (2022): *Avance de las principales cifras de siniestralidad vial. España 2021*. Madrid: Dirección General de Tráfico.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. (1974): "Responsabilidad patrimonial de la diputación por accidente causado por el mal estado de una carretera provincial". *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 1, pp. 124-125.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. (2002): "Nuevas orientaciones doctrinales sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública". *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 98, pp. 25-40.
- TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL (1999): "La jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública por accidentes de tráfico". *Tráfico y seguridad vial*, núm. 11, pp. 57-63.
- ZARZALEJOS NIETO, Jesús (2018): La instrucción penal: El atestado policial. En J. B. Palao, & J. Z. Nieto, *Aspectos Fundamentales de Derecho Procesal Penal*, pp. 155-157. Las Rozas (Madrid): Editorial Wolters Kluwer España S.A.