



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de junio de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 12 de marzo de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 13 de marzo de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 104/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** El 13 de mayo de 2014 D. yyyy, en nombre y representación de D. xxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración Autonómica, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente acaecido el 2 de febrero de 2014, sobre las 7:40 horas, en el punto



kilométrico 91,300 de la carretera cc629, a consecuencia de una placa de hielo sin señalizar que había en la calzada.

Reclama una indemnización de 10.496,00 euros, equivalente al valor del mercado del vehículo (que fue dado de baja tras el accidente), calculado sobre la media del valor de varios vehículos.

Se adjunta a la reclamación copias del poder para pleitos otorgado al compareciente, de la documentación del vehículo, del informe estadístico del accidente elaborado por la Guardia Civil, de un informe pericial en el que se valora la reparación de daños en 11.016,70 euros y de documentos en los que figura la valoración de varios vehículos de la misma marca y modelo que el siniestrado. Previo requerimiento de la Administración, aporta un informe de la Dirección General de Tráfico sobre la titularidad del vehículo siniestrado y el contrato de compraventa por el que el reclamante vende su vehículo por importe de 2.000 euros, cantidad que, como señala expresamente el reclamante, "se habrá de minorar de la suma inicialmente reclamada".

**Segundo.-** El 9 de junio se nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 2 de julio el encargado de conservación de la zona Norte-xxx1 informa de que no tuvieron conocimiento del siniestro, que las labores de vialidad invernal no son competencia del equipo de conservación, que la señalización existente en las inmediaciones del lugar del accidente "es la correspondiente a la regulación de un tráfico normal", que no había en esas fechas señalización de obra dependiente de la Sección de Conservación y Explotación y que "el tramo de carretera en el que sucedió el accidente no [tenía] deficiencias importantes a destacar, por lo que no se comunicó incidencia alguna a la U.T.E. correspondiente".

**Cuarto.-** El 3 de julio los vigilantes de explotación emiten un informe en el que señalan lo siguiente:

- Que tuvieron conocimiento del accidente el mismo día. Salieron del parque de xxx2 para realizar trabajo de información de vialidad invernal a las 7:30 horas y durante la realización del itinerario de vigilancia llegaron al lugar del accidente (kilómetro 91,300), en el que ya se encontraba el equipo de atestados de la Guardia Civil.



- Que comunicaron a la central la información de "placas de hielo en las conocidas como curvas de xxx3 y la necesidad de tratamiento para combatirlas (se comunica al equipo de vigilancia que el camión ya ha salido a realizar labores de tratamiento)".

- Que la señalización que hay en la zona, según el sentido de circulación del vehículo, era (a los efectos que ahora interesan) la siguiente: cartel luminoso de "Precaución. Tramo de concentración de accidentes 2,5 km" (en el kilómetro 92,764), señal de limitación de velocidad a 90 km/h en el kilómetro 91,676, paneles de señalización de curvas en los kilómetros 91,621, 91,526, 91,449 y 91,367 y cartel de "Fin de concentración de accidentes" (en el kilómetro 91,355).

- Que el accidente ocurrió en un tramo de concentración de accidentes.

Se adjuntan al informe unas fotografías del lugar, los partes diarios de vigilancia, la previsión meteorológica para los días 2 a 4 de febrero de 2014, los trabajos realizados por las máquinas ese día y estado de las carreteras en xxx1 ese día a las 10:00 horas.

**Quinto.-** El 11 de julio la U.T.E. qqqq informa de que no existe constancia del accidente en los partes de incidencias, que desconoce el estado de la vía el día del siniestro y que en la fecha del accidente hay un parte en el que consta que se realizó el trabajo de retirada de nieve, hielo y extendido de fundentes (el 2 de febrero entre las 8:00 y las 9:00 horas entre los kilómetros 82,40 y 92,00 de la cc629).

**Sexto.-** El 19 de agosto el ingeniero de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento emite un informe en el que señala lo siguiente:

"Como se desprende de los informes emitidos (...) la empresa encargada del mantenimiento (U.T.E. qqqq) y el encargado de conservación de la zona norte no tuvieron conocimiento del accidente hasta la fecha de recepción de la solicitud de informe.



»El equipo de vigilancia de xxx2 sí tuvo conocimiento del accidente y comunicó al Servicio de Información de Carreteras la necesidad de tratar las placas de hielo.

»El Servicio de Información comunicó al equipo de vigilancia que el camión ya había salido del parque de xxx2 para llevar a cabo labores de extendido de fundentes para quitar las placas de hielo existentes según el parte de vialidad.

»La empresa encargada del mantenimiento llevó a cabo labores de extensión de fundentes el día 31 de enero y el día 2 de febrero (fecha del siniestro).

»En la zona indicada se efectúan, cuando existe urgente necesidad, los trabajos de mantenimiento de la vialidad invernal por parte del personal adscrito a la empresa de conservación U.T.E. qqqq, de acuerdo con las necesidades y previo aviso por nuestra parte.

»Los trabajos de vialidad invernal se llevan a cabo cualquier día de la semana que haya incidencia y dentro de las rutas previstas por cada vehículo asignado a los distintos parques de maquinaria.

»A la vista de lo anterior, el accidente ocurrido (...) no se considera como consecuencia de un anormal funcionamiento de este servicio”.

**Séptimo.-** El 19 de agosto se solicita a la Jefatura Provincial de Tráfico la remisión de los datos relativos al vehículo siniestrado.

Obra en el expediente la documentación solicitada.

**Octavo.-** El mismo 19 de agosto el instructor solicita a la Guardia Civil de Tráfico (Destacamento xxx2) que remita al informe estadístico del accidente y que informe si hubo o no inspección ocular del accidente y de los daños ocasionados, “si, pese al estado de la superficie de la calzada (con hielo), existía alguna señalización de peligro, concretamente de peligro por hielo o superficie deslizante, además de especificar si, como causa a su juicio del accidente, pudo influir la velocidad de circulación del vehículo” y “si el día del



accidente hubo otros accidentes como consecuencia de la existencia de placas de hielo en torno al lugar del siniestro”.

El 15 de septiembre el Sargento Jefe del Destacamento remite el informe estadístico del accidente (en el que se advierte contradicción sobre el sentido de circulación del vehículo) y emite el informe solicitado en el que señala que en el informe estadístico se describe la parte del vehículo dañada pero no se valora ésta al no ser peritos de vehículos los integrantes del equipo de atestado, que el instructor se personó en el lugar y observó lo que plasmó en el informe, que no se observó ningún tipo de señalización de peligro por hielo o superficie deslizante y que “el motivo principal del accidente es la gran placa de hielo que se encuentra en la calzada, no influyendo la velocidad, ya que el instructor, mientras se encontraba realizando las fotografías, resbaló en la calzada a cuenta de su estado”.

Posteriormente, a petición del instructor, la Guardia Civil remite el informe fotográfico de los daños sufridos por el vehículo.

**Noveno.-** El 15 de octubre el reclamante aporta el documento original del contrato de compraventa del vehículo y un escrito de la aseguradora en el que manifiesta no haber indemnizado al interesado por los daños sufridos en el accidente (erróneamente cita como fecha del siniestro el 1 de febrero de 2013).

**Décimo.-** En el trámite de audiencia el reclamante aporta el certificado de la aseguradora con la fecha corregida pero no formula alegaciones.

**Decimoprimer.-** El 15 de enero de 2015 se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación presentada, al considerar que no existe relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, ya que la Administración cumplió “con las obligaciones inherentes como titular de dicha vía pública al efectuar el mantenimiento de la misma con trabajos de vialidad invernal”.

**Decimosegundo.-** El 17 de febrero de 2015 la Asesoría Jurídica informa favorablemente la propuesta de resolución citada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



**Decimotercero.-** Mediante Acuerdo de 25 de marzo de 2015, del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, se requiere a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente para que complemente el expediente con un informe complementario de la Guardia Civil en el que se aclare la contradicción existente en el informe estadístico del accidente sobre el sentido de circulación del vehículo.

En la misma fecha se suspende el plazo para emitir el dictamen.

**Decimocuarto.-** El 3 de junio de 2015 se recibe el informe solicitado, emitido el 8 de mayo de 2015, en el que se afirma que el sentido de circulación del vehículo siniestrado era descendente y que las contradicciones advertidas en el informe estadístico del accidente "son consecuencia de la transcripción de las diligencias originales al aplicativo informático".

Recibida dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.g) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.



**3ª.-** Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y está acreditada su representación.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 16.b) del Decreto 12/2012, de 29 de marzo, por el que se desconcentran competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.



c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que pueda producirse. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la





responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta asimismo la jurisprudencia según la cual “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”. E igualmente la que sostiene “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, se alega en la reclamación que los daños se produjeron al salirse el vehículo de la calzada “como consecuencia de la existencia de una placa de hielo, que por sí misma no generaría inicialmente responsabilidad patrimonial, pero que, habida cuenta de que se había dado aviso a los servicios de emergencia de la Junta de Castilla y León a través del 112 de forma previa al accidente, la misma no adoptó medida alguna de señalización de la zona advirtiendo del peligro a los usuarios de la vía o, en su caso, no proced[ió] al uso de productos para eliminar la citada placa de hielo”.

El reclamante propone como prueba que “se oficie al Servicio del 112 de Castilla y León a fin de que por el mismo se indiquen las llamadas recibidas el



día 2/2/2014, y concretamente la relativa a la carretera cc629, indicando el tipo de aviso, la hora y si consecuencia de esa llamada se efectuó gestión alguna". El instructor, sin embargo, rechaza dicha prueba "por entenderse manifiestamente improcedente e innecesaria por la práctica de la prueba documental sobre las actuaciones efectuadas por el Destacamento de dicha Guardia Civil con ocasión del accidente". Notificado el acuerdo de denegación de la prueba el interesado el 25 de agosto, nada ha alegado éste al respecto.

Está acreditado que el siniestro ocurrió el 2 de febrero de 2014 a las 07:40 horas (primera hora de la mañana de un día invernal) debido a la presencia de hielo en la calzada.

El artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, impone al titular de la vía "la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los Agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa".

En los partes de trabajo adjuntados al informe de los vigilantes de Explotación consta que se han realizado labores de información de vialidad invernal durante los días previos al accidente. Y en los partes de trabajo de la U.T.E. qqqq figura que los días 31 de enero, 2 y 3 de febrero se realizaron labores de retirada de nieve, hielo y extendido de fundentes.

Por lo tanto, la presencia de hielo no es atribuible, en este caso, a un comportamiento omisivo de la Administración por no hacer lo necesario para señalar su presencia o, en su caso, eliminar el hielo o limitar sus efectos.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1997 señala que "para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de



resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable". No obstante, la jurisprudencia mantiene que el estándar exigible en la señalización y conservación de la vía puede variar a la vista de las circunstancias del lugar o de las diferentes clases de vías.

La jurisprudencia también ha señalado reiteradamente que en casos como el analizado (placas de hielo en la calzada durante la época invernal) las medidas exigibles a la Administración son más flexibles, lo cual resulta justificado, dadas las extremadas precauciones que se requieren en esas circunstancias en la conducción, ya que la diligencia en ésta resulta ser más alta que la exigencia administrativa de evitar las situaciones de riesgo, puesto que la existencia de hielo sobre la calzada en las carreteras en época invernal constituye un hecho ordinario y normal, que debe ser tenido en cuenta por los usuarios de aquéllas y adoptar así especiales medidas de precaución y celo a la hora de circular por ellas; y más teniendo en cuenta la fecha en la que se produce el accidente y las condiciones climatológicas propias de la estación invernal.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado mantiene que "la presencia de hielo en la calzada en época invernal ha de considerarse un riesgo ordinario que debe ser asumido por los conductores, obligándoles a extremar la prudencia y a observar una especial diligencia en la conducción del vehículo, de tal forma que se adecuara su velocidad -incluso reduciéndola por debajo de los límites permitidos- ponderando el estado de la vía" (dictámenes 1.651/2009 y 454/2006)

Las circunstancias expuestas permiten concluir que, en este caso, no se ha rebasado el estándar jurídico que es exigible a la Administración en el funcionamiento del servicio público viario.

Por otra parte, si bien es cierto que en el tramo en el que ocurrió el siniestro no existía señalización de peligro por hielo o superficie deslizante, el informe de la Sección de Conservación y Explotación afirma que en el punto kilométrico 92,764 existía un cartel que advertía de la existencia de un tramo de concentración de accidentes de 2,5 kilómetros –que, por tanto, afectaba al lugar del siniestro (kilómetro 91,300), ya que el vehículo circulaba en sentido descendente- y que, asimismo, había paneles direccionales que advertían de la peligrosidad de las curvas en ese tramo (entre ellas, en la que ocurrió el



accidente), señalización que obligaba al conductor a extremar las precauciones en la circulación y a minorar la velocidad máxima al llegar a las curvas, máxime a primera hora de la mañana de época invernal.

Cabe traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Estado en supuestos similares al examinado (a.e. Dictamen 2.356/2002, de 3 de octubre), que señala: "La concurrencia de circunstancias extraordinarias, como la presencia de hielo en la calzada de una carretera secundaria, en época invernal y a horas tempranas, hubiere obligado a extremar la prudencia y a observar una especial diligencia en la conducción del vehículo, de tal forma que se adecuara su velocidad, incluso reduciéndola por debajo de los límites permitidos, ponderando el estado de la vía, las condiciones meteorológicas o cualquier otra circunstancia que concurriese en aquel momento". En el mismo Dictamen, el Consejo de Estado se pronuncia sobre lo que puede entenderse por velocidad adecuada, y manifiesta al respecto que "la velocidad a que un vehículo puede desplazarse con seguridad depende de múltiples factores, entre los que no son los menos importantes la experiencia del conductor, su atención, su conocimiento de la vía, el trazado y la anchura de ésta, la visibilidad y la incidencia de la situación meteorológica. Consiguientemente las limitaciones de velocidad se establecen con carácter general para aquellos supuestos en que concurren las condiciones óptimas de circulación, quedando al prudente arbitrio de los usuarios de la carretera la minoración conveniente que, atendidas las circunstancias, convendrá en cada caso".

En definitiva, al no haberse rebasado el estándar jurídico que es exigible a la Administración en la conservación de la carretera, no se aprecia que exista nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, razón por la que la reclamación debe desestimarse.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por D. yyyy, en nombre y representación de D. xxxx, 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.