



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 9 de abril de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 24 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. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 119/2015, 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 20 de noviembre de 2009 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración Autonómica, debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de un accidente de tráfico acaecido el 18 de julio de 2008, en el punto kilométrico 5 de la carretera



cc234, cuando circulaba en motocicleta, al intentar esquivar una piedra que había en la calzada y colisionar con otro vehículo que circulaba en sentido contrario.

Reclama una indemnización de 10.680,39 euros (7.818,03 euros por 149 días de baja impeditiva, 1.016,34 euros en concepto del 13 % de factor de corrección, 1.183,48 euros como retribución dejada de percibir en concepto de productividad por seguridad vial y 662,54 euros por la cantidad no percibida en concepto de productividad por objetivos).

Aporta copias del atestado elaborado por la Guardia Civil de Tráfico (cuyo folio 8 no consta), del informe de asistencia de la Unidad de Soporte Vital Básico, de informes médicos y documentación clínica, de los partes de baja y alta médica, de un certificado sobre las cuantías dejadas de percibir por el reclamante correspondientes al complemento de productividad, modalidad funcional y seguridad vial, y objetivos de 2008 y 2009, así como documentación relativa a su declaración del I.R.P.F. del ejercicio 2008.

Segundo.- El 5 de febrero de 2010 se notifican al reclamante los extremos previstos en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tercero.- El 3 de mayo de 2013 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento.

Cuarto.- Previo requerimiento de la Administración (notificado el 29 de mayo), el reclamante aporta el 5 de junio copias compulsadas de su D.N.I. y del permiso de conducción, así como una declaración jurada de "no haber recibido por ninguna Administración pública ningún tipo de indemnización en relación al siniestro (...)".

Posteriormente, presenta los datos relativos a la I.T.V. de la motocicleta.

Quinto.- A solicitud de la instructora, el 4 de mayo la Guardia Civil comunica que el atestado fue entregado en el Juzgado de Guardia de xxx1 y que no constan más accidentes de circulación en ese punto kilométrico desde la fecha del siniestro objeto de reclamación.



Sexto.- El 18 de junio el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento emite un informe en el que señala que la carretera en la que ocurrió el siniestro es de titularidad autonómica y añade lo siguiente:

“(...) el talud de la margen izquierda de esa carretera donde ocurrió el accidente es rocoso y tiene una pendiente elevada hasta el punto kilométrico 4,950. Hasta este punto pueden producirse desprendimientos. Por ello existe señalización de peligro tipo P-26, advirtiendo de esta circunstancia en el punto kilométrico 3,500 en sentido ascendente, en la zona donde comienza el talud.

»Exactamente en el punto kilométrico 5,000 la carretera no tiene taludes en sus márgenes, por lo que la piedra en este caso pudo llegar de una pérdida de carga de un vehículo.

»Cuando se detectan desprendimientos o se recibe aviso de su existencia, son retirados por el personal de conservación de carreteras; no obstante, como no se dispone de un servicio de vigilancia de carreteras continuo y permanente (la hora en que ocurrió el accidente estaba fuera de jornada laboral), en el lapso de tiempo que transcurre hasta la limpieza de la calzada pueden ocurrir accidentes.

»En esa carretera se habían realizado obras de ensanche y mejora de plataforma y firme. Éstas fueron recibidas en junio de 2008, el mes anterior al accidente, por lo que el estado de conservación de la vía era bueno”.

Concluye sugiriendo que el motivo del accidente pudo ser la falta de adecuación de la velocidad del vehículo a las características y estado de la vía.

Séptimo.- El 26 de junio se recibe en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León el atestado completo del accidente remitido por el Juzgado de Instrucción nº 1 de xxx1.

Octavo.- El 2 de diciembre la instructora solicita al Servicio Territorial de Fomento informe sobre la existencia o no, en el margen derecho de la calzada



de una "valla metálica de protección seguridad de terreno en desnivel con vegetación", a que se refiere el atestado de la Guardia Civil.

El 12 de diciembre de 2013 la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento reitera el contenido de su anterior informe, "en el cual se indica que en el punto kilométrico en el cual ocurrió el accidente no existen taludes en sus márgenes, por lo que se desconoce cuál puede ser la procedencia de la piedra existente en la calzada", y ratifica el buen estado de la vía en el momento del accidente.

Noveno.- Concedido el trámite de audiencia, el 13 de junio de 2014 el reclamante presenta un escrito en el que reitera la pretensión resarcitoria.

Décimo.- Previo requerimiento de la instructora, el 24 de septiembre el reclamante aporta un informe médico que cifra en 147 días de baja impeditiva el periodo de recuperación de las lesiones.

El 28 de octubre se requiere al interesado para que presente certificado sobre la cuantía dejada de percibir durante el año 2009 en concepto de productividad por objetivos, dado que el aportado junto con la reclamación no concreta dicha cantidad. No consta que se haya atendido el requerimiento.

Decimoprimer.- El 5 de diciembre de 2014 se formula propuesta de orden estimatoria parcial de la reclamación, en la que se reconoce el derecho del interesado a ser indemnizado en la cantidad, actualizada al año 2014, de 11.045,50 euros.

Decimosegundo.- El 12 de marzo de 2015 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente emite informe favorable sobre la propuesta de orden, salvo en lo relativo a la indemnización de las cantidades dejadas de percibir en concepto de complemento de productividad, en todas sus modalidades, cuyo resarcimiento rechaza.

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



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.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.

No obstante, debe hacerse un severo reproche sobre el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (20 de noviembre de 2009) hasta que se formula la propuesta de orden definitiva (5 de diciembre de 2014). En particular, es censurable la paralización de casi tres años y medio entre la presentación de la reclamación y el acuerdo de admisión a trámite y nombramiento de instructor. Asimismo, se advierte que se han producido inexplicables retrasos en la cumplimentación de determinados trámites del procedimiento, sin que conste motivo alguno que justifique tales demoras. Estas circunstancias constituyen un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial y, por tanto, una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

Debe recordarse que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la



resolución o el despacho de los asuntos son los responsables directos de su tramitación y deben adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Fomento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el artículo 4.12 del Decreto 93/1998, de 14 de mayo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, al ser la cuantía reclamada superior a 3.005,60 euros (aplicable de acuerdo con el párrafo primero de la disposición transitoria 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, ya que el alta definitiva del lesionado se produjo el 12 de diciembre de 2008 y la reclamación se presentó el 20 de noviembre de 2009.

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, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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

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

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

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o 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, el reclamante alega que la presencia de una piedra en la calzada fue la causante del accidente que le produjo los daños por los que solicita el resarcimiento.

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 el mismo sentido, tanto el Consejo de Estado como este Consejo Consultivo han declarado repetidamente que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifique quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

En el presente caso, las condiciones de seguridad no se daban en la zona de la carretera donde se produjo el accidente. El atestado elaborado por la Guardia Civil constata que había “una piedra de regulares dimensiones (17 cms. de longitud por 9 de ancho)” que el reclamante no pudo esquivar y que, tras golpearla con la rueda posterior de su motocicleta, perdió el control del vehículo y chocó lateralmente contra un vehículo que circulaba en sentido contrario. El atestado señala que la motocicleta circulaba hacia Puerto de Pando y del punto 2º del informe del Servicio Territorial de Fomento de 18 de junio de 2013 se infiere que llevaba sentido ascendente.

Sobre la causa de la presencia de dicha piedra en la calzada, el Servicio Territorial de Fomento señala que en el margen izquierdo de la carretera, entre los puntos kilométricos 3,500 y 4,950, hay un talud rocoso con una pendiente



elevada, por lo que los desprendimientos pueden producirse en esa zona (peligro advertido con la señal P-26 en el punto kilométrico 3,500 en sentido ascendente), pero afirma que en el lugar del accidente (punto kilométrico 5,000) la carretera no tiene taludes en sus márgenes, por lo que considera la piedra en este caso pudo llegar de una pérdida de carga de un vehículo.

Sin embargo, un examen minucioso del atestado (en concreto, de la diligencia de inspección ocular y del croquis del accidente) permite concluir que la piedra no se encontraba exactamente en el kilómetro 5,000 sino varios metros antes de dicho punto (aproximadamente en el kilómetro 4,950), por lo que su presencia en la calzada pudo deberse a un desprendimiento. Consta que la colisión tuvo lugar 15,00 metros antes del punto fijo A (base del hito kilométrico 5) y que el vehículo contra el que colisionó la motocicleta quedó en el margen izquierdo a 47,00 metros del punto fijo A; y en el croquis del accidente la posición de la piedra se sitúa unos metros antes, es decir, en la zona en la que se encuentra el talud.

Ello permite considerar que la piedra, como señala la Asesoría Jurídica, pudo proceder con toda probabilidad de un desprendimiento del talud, dada la zona en la que, según el croquis, se encontraba.

Por ello, probada la causa del accidente, y al considerar razonablemente que la presencia de la piedra en la calzada no se debió a la pérdida de carga de otro vehículo, existe relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público y la reclamación debe estimarse.

Ahora bien, junto a la culpa objetiva imputable a la Administración, no cabe obviar que en el folio 8 del atestado remitido por la Guardia Civil (folio omitido por el reclamante en la copia aportada junto a la reclamación) consta que, a juicio de la fuerza instructora, la causa del accidente fue "circular a velocidad inadecuada para el trazado de la vía por parte del conductor de la motocicleta (...); [lo que] motivó que no pudiese ver con antelación el obstáculo y así poder esquivarlo, con lo que el accidente no se hubiese producido".

Tal conducta inadecuada determinaría, por sí sola, la ruptura de nexo causal entre los daños y el funcionamiento del servicio. Sin embargo, ha de considerarse que la visibilidad del conductor sobre los obstáculos de la calzada se encontraba limitada por la precedencia de un compañero motorista (ambos



miembros de la Guardia Civil de Tráfico, prestando servicio), quien, según consta en el atestado, sí pudo esquivar la piedra y, "debido al obstáculo, miro por el retrovisor por el temor de que su compañero no la esquivase". La imprevisibilidad del obstáculo, motivada por la limitación de visibilidad derivada de la precedencia de otro vehículo, lleva a este Consejo a considerar que la velocidad inadecuada sea un factor moderador, y no exonerador, de la responsabilidad de la Administración.

A la vista de ello, este Consejo Consultivo considera razonable atribuir al reclamante parte de culpa en el percance, que se cuantifica en un 50%, y, por consiguiente, minorar la responsabilidad de la Administración en ese porcentaje y estimarla en un 50%.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, este Consejo discrepa del criterio recogido en la propuesta de orden y comparte el mantenido por la Asesoría Jurídica de indemnizar únicamente los 147 días de baja impeditiva y de excluir del resarcimiento las cuantías reclamadas en concepto de complemento de productividad, al tratarse éstas de una mera expectativa.

Sin embargo, en relación con el porcentaje de aplicación del factor de corrección, este Consejo considera que debe tenerse en cuenta, no el fijado para el último año actualizado (en este caso, 2014), sino el establecido para la fecha en la que ocurrió el accidente (año 2008), y será la cantidad resultante, y no el porcentaje, la que deberá actualizarse. Por tanto, el porcentaje que debe aplicarse es el 13 %.

Por ello, tomando como base los baremos establecidos en la fecha del siniestro (52,47 euros por día de baja impeditivo), la indemnización por la incapacidad temporal sufrida por el reclamante, incluido ya el 13 % en concepto de factor de corrección, asciende a 8.715,79 euros.

Teniendo en cuenta la concurrencia de culpas antes referida, procede indemnizar al reclamante con la cantidad de 4.357,90 euros (fijada con referencia al año 2008), sin perjuicio su actualización a la fecha en la que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 4.357,90 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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.