



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de febrero de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. 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 9 de enero 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 Dña. yyyy, en representación de Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 12 de enero de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 16/2015, 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. Amilivia González.

**Primero.-** El 10 de abril de 2014 Dña. yyyy, en representación de Dña. xxxx, presenta en el Registro de la Agencia Tributaria en xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Junta de Castilla y León, en la que expone que el día 30 de noviembre de 2013, sobre las 23:20 horas, conducía el



vehículo matrícula vvvv, cuando a la altura del punto kilométrico 15 de la carretera autonómica cc626 perdió el control del vehículo, debido a la existencia de una gran placa de hielo, por lo que se salió de la vía, impactó contra un desagüe del arcén y su vehículo volcó.

Atribuye la responsabilidad a la Administración Autonómica por el mal estado de la vía, la inexistencia de iluminación y la carencia de señalización.

Solicita una indemnización por las lesiones sufridas, que concreta en la existencia de 79 días improductivos y 1 punto de secuela, más el 10 % del factor de corrección, lo que asciende a 5.857,12 euros. Asimismo solicita una indemnización de 4.246,92 euros por la reparación del vehículo.

Reclama por todos los conceptos una indemnización de 10.104,04 euros.

Acompaña a la reclamación copias del informe estadístico Arena instruido por la Guardia Civil, de diversa documentación médica, de previsiones obtenidas vía *web* sobre la climatología existente, del Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de xxxx2, por el que se incoa y se decreta el sobreseimiento provisional en las diligencias previas del P.A. 812/2013, así como la factura de reparación del vehículo.

Previo requerimiento, presenta escrito en el que señala que deja sin efecto la representación concedida, al que adjunta diversa documentación.

**Segundo.-** El 30 de mayo se acuerda la admisión a trámite de la reclamación y el nombramiento de instructora y secretaria del procedimiento.

**Tercero.-** Mediante escrito de 30 de julio se acuerda la apertura del período probatorio. Durante dicho período, además de otros documentos, se incorpora al expediente copia de las diligencias instruidas por el Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de xxxx3.

**Cuarto.-** El 7 de agosto el encargado del parque de maquinaria del Servicio Territorial de Fomento emite informe.



**Quinto.-** El 15 de septiembre el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento emite informe con el siguiente contenido:

“1.- Que la carretera cc626 es de titularidad de la Junta de Castilla y León.

»2. Consultada la página web del estado de las carreteras, desde el 20 de noviembre no se había tenido conocimiento de la existencia de hielo en ese tramo de carretera.

»Ese día se recibió aviso por parte de la Guardia Civil de Tráfico a las 00'30 h. del día 1 de diciembre, iniciando los trabajos de extensión de fundentes a las 01'26 h.

»3º. Existe señalización triangular de advertencia de peligro por existencia de nieve o hielo tipo P-34 en los siguientes puntos kilométricos, que abarcan el lugar del accidente:

»Sentido ascendente: 4'200, 8'200, 12'600 y 16,300

»Sentido descendente: 20'100, 16'300, 14'025 y 12'600.

»Todas las señales llevan un cajetín con la indicación `4 Km´.

»Además de la reseñada, al ser una carretera de montaña, existe señalización de peligro por esa causa prácticamente cada 4 km en toda la carretera.

»4º. Para cumplir en el mayor grado posible el objetivo de asegurar durante la época invernal una circulación segura, cómoda y fluida por todas las carreteras afectadas por problemas de nieve y hielo, es necesario disponer de un gran montante de recursos humanos, técnicos y económicos siendo por tanto, necesario establecer un sistema de forma que la relación coste/beneficio sea aceptable para la comunidad. Como, por otra parte, no todas las carreteras de una determinada red tienen la misma importancia, parece razonable que la eficacia que se exige al mantenimiento invernal esté en función de aquélla.



»Para determinar esta eficacia, se ha establecido el concepto de Nivel de Servicio, entendiendo como tal el grado de transitabilidad y seguridad del que se intenta dotar a un tramo determinado de carretera durante el período invernal.

»En este caso, esta transitabilidad se entiende únicamente relacionada con los problemas de nieve que se puedan presentar, ya que se ha establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del Proyecto para esa carretera un nivel de prioridad 1 (tramo cerrado menos de 3 horas tras finalizar la nevada). Dada la climatología de la zona en la que es probable la ocurrencia de heladas durante el periodo invernal, se ha colocado la señalización que figura en el punto tercero, para advertir a los conductores y puedan adaptar la conducción a esta circunstancia (sic).

»El horario normal de servicio de vialidad invernal durante la duración de la campaña de vialidad invernal (1 de noviembre a 30 de abril), establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de conservación, es de 6'00 horas a las 22'00 horas, durante los 7 días de la semana.

»5. El estado de conservación de la carretera por parte de la empresa encargada era bueno en el día del accidente, cumpliendo en todo momento con los niveles de servicio asignados por contrato en el tema de atención a la vialidad invernal, en el caso de esa carretera un nivel de prioridad 1 (tramo cerrado menos de 3 horas desde que termina el temporal).

»6. Según el Reglamento General de Circulación (...), Art. 45. Adecuación de velocidad a las circunstancias. `Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidas y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión, y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse´. La velocidad genérica de esa carretera es de 90 km/h. Teniendo en cuenta la existencia de señalización al respecto especificada en el punto 4º, puede deducirse que el conductor no circulaba correctamente como afirma la Procuradora (que no estaba allí para



comprobarlo), sino que efectuaba una conducción distraída o desatenta. Cualquier usuario que circule en esa época por una carretera de montaña debe saber de la posibilidad de ocurrencia de este tipo de fenómenos sin que tenga que haber señalización específica que se lo advierta.

»7. La IMD de esa carretera en el año 2013 fue de 3310 vehículos /día. No se tiene conocimiento de ningún otro accidente por placas de hielo ese día en esa carretera, por lo que se corrobora lo expresado en el punto anterior”.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia, no consta que se hayan presentado alegaciones.

**Séptimo.-** El 20 de noviembre se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación patrimonial presentada.

**Octavo.-** El 3 de diciembre de 2014 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente la referida propuesta.

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, 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 la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 16 del Decreto 12/2012, de 29 marzo, de desconcentración de 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 parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**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 mencionada 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 Autónoma 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 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.

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”.

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”.

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.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios presentada por Dña. yyyy, en representación de Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo que no existe responsabilidad de la Administración Autonómica por los daños sufridos.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la parte reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión





planteada consiste en establecer si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del reclamante (en este caso el conductor del vehículo) se adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas y si la Administración, por su parte, cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía, le resultan exigibles, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

En concreto, el artículo 57.1 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, establece que "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. 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".

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 (al no tratarse de una vía principal, el nivel de exigencia es menor).

La jurisprudencia también ha señalado, de forma reiterada, 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, la hora y las condiciones climatológicas propias de la estación invernal.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid) de 18 de mayo de 2007, entre otras, señala: "(...) si con carácter general, a tenor de los deberes que son exigibles a la Administración, ésta debe señalar los obstáculos que surjan, e incluso eliminar la nieve o el hielo, ya sea de forma mecánica o arrojando productos que palien o eviten sus efectos, estas obligaciones ante la anomalía que suponen efectos meteorológicos como los que nos ocupan, está en función de las condiciones de tiempo y lugar, pues como estándar de las obligaciones exigibles a la Administración, no puede entenderse que la misma pueda dar una respuesta inmediata evitándolo tales efectos meteorológicos que solo son debidos a causas naturales. (...), teniendo en cuenta que nos encontramos ante una vía pública que no forma parte de la red principal (...) no puede ser exigible a la Administración ante la aparición de hielo una tan pronta intervención como la que exigiría la pretensión del actor, ya que es un fenómeno meteorológico común la aparición de hielo en período invernal (...), sin ni tan siquiera deber señalar este evento en vías secundarias, y ante este hecho el conductor debe atemperar la circulación a las condiciones de tiempo y lugar que este evento climático hacen exigible (...)".

Asimismo la citada Ley impone a los conductores de vehículos -usuarios del servicio público- unos deberes, tales como conducir con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio y ajeno (artículo 9.2); estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 11.1); respetar los límites de velocidad establecidos y tener en cuenta, además, las características y el estado de la vía, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad del vehículo a las mismas (artículo 19.1).

Cabe traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Estado en supuestos similares al que se analiza (*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". Esta doctrina es la adoptada y mantenida por este Consejo Consultivo (por todos, Dictamen 210/2010).

En el supuesto sometido a dictamen, el conductor debió extremar las precauciones y adecuar la circulación a las especiales circunstancias que concurrían en ese momento (condiciones climatológicas propias de la fecha invernal, hora y características de la vía – carretera de montaña-).

En definitiva, al no haberse rebasado el estándar jurídico que es exigible a la Administración en la conservación de la carretera y ser los conductores, ante las especiales condiciones climatológicas que había, los que debían extremar las precauciones en la conducción, 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 presentada por Dña. yyyy, en representación de Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

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