



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y  
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de octubre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, 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 21 de septiembre 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 nombre y representación de D. xxx y de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., 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 400/2015, 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. Sobrini Lacruz.

**Primero.-** El 30 de junio de 2014 Dña. yyyy, en nombre y representación de D. xxx y de sss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Junta de Castilla y León,

debido a los daños sufridos en el vehículo (matrícula vvvv1) en un accidente acaecido el 28 de diciembre de 2013, al circular por la carretera cc626.

Adjunta copias del informe estadístico Arena del accidente, del poder acreditativo de la representación, de la documentación del vehículo y del conductor, de una peritación de los daños, de unas facturas y de la póliza del seguro.

Solicita una indemnización de 16.748,26 euros, de los que 16.598,26 euros son para la compañía aseguradora del vehículo y 150 euros para D. xxx, por la cantidad abonada en concepto de franquicia.

A requerimiento de la Administración presenta original de la factura de reparación del vehículo.

**Segundo.-** El 19 de septiembre de 2014 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** A requerimiento de la Administración, el 17 de noviembre Talleres qqqq, S.A. informa que el vehículo accidentado tuvo entrada en sus instalaciones el 7 de enero de 2014 y salida el 27 de febrero siguiente.

**Cuarto.-** Solicitado informe al Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil, Subsector de xxxx1, el 17 de diciembre tiene entrada en el Registro Único de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente un informe y un reportaje fotográfico realizado en el lugar del accidente.

En este informe se indica que "no existe posibilidad de concretar la velocidad a la que circulaba el vehículo del accidente, por lo que no se puede determinar que fuese la causa del accidente"; que no se informó de ningún otro accidente de tráfico en este lugar; que la acumulación de nieve "pudiera ser la causa del mismo"; y que al llegar los agentes intervinientes se solicitó la presencia de máquinas quitanieves para la limpieza de la vía.

**Quinto.-** El 25 de noviembre la compañía aseguradora informa que la tasación de los daños se realizó el 8 de enero de 2014 en Talleres qqqq.

Se adjuntan los partes de las sucesivas visitas del perito.

**Sexto.-** El 3 de diciembre la parte reclamante presenta la póliza de seguro del vehículo y declaración jurada de que la compañía aseguradora no ha recibido ningún tipo de indemnización en relación con el siniestro objeto de la presente reclamación.

El 12 de diciembre presenta la factura del abono de la franquicia; declaración jurada de que el titular del vehículo no ha recibido indemnización por el siniestro y duplicado del escrito de renuncia de derecho y acciones civiles derivado del siniestro realizado por éste.

**Séptimo.-**El 19 de marzo de 2015 el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras, emite informe en los siguientes términos:

«1º. Que la carretera cc626 es de titularidad de la Junta de Castilla y León.

»2º. El punto donde ocurrió el accidente está justo después del cartel de fin de travesía de la localidad de xxxx2. La travesía como tal tiene limitación de velocidad de 50 km/h, y el punto donde ocurre el impacto con la barrera de seguridad está entre el citado cartel y la señal R-501 de fin de limitación de velocidad de 70 Km/h.

»Por tanto la limitación de velocidad en el lugar del impacto es de 70 km/h pero es posible que el vehículo perdiera el control en un tramo limitado a 50 km/h.

»3º. En el momento en que ocurrió el accidente, como muestran las fotos del atestado de la Guardia Civil, estaba nevando. El día anterior y posterior también. Se habían registrado nevadas pues fue necesaria la actuación de máquinas quitanieves.

»4º. El día 28 en que ocurrió el accidente el camión quitanieves con cuña y extendedor de fundentes con base en xxxx3 matrícula vvvv2, inició su recorrido por la cc626 a las 9'30 h. desde el punto kilométrico 9'000 en sentido ascendente hasta el 56'000, realizando posteriormente el recorrido inverso hasta el p.k. 18 y nuevamente en sentido ascendente hasta el p.k. 35 y descendente hasta el p.k. 23. Presta servicio en la carretera cc495 y

posteriormente regresa a la cc626. Recibe aviso de la Guardia Civil a las 23'28 h. e inicia nuevamente el recorrido a las 0'00 h. del día 29 en la carretera cc631 y posteriormente en la cc626 desde el p.k. 9'000 hasta el 45 y viceversa, finalizando el servicio a las 4'00 h.

»(...) 5°. 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 descendente: 37'000 y 32'600.

»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.

»6°. 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, entendiéndolo 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 nevadas y heladas, durante el período invernal la señalización que

figura en el punto quinto, para advertir a los conductores y puedan adaptar la conducción a esta circunstancia.

»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.

»7°. 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).

»(...) Si se tienen en cuenta las condiciones meteorológicas (ocurrencia de nieve), que se habían efectuado trabajos tendentes al restablecimiento de la red viaria y la existencia de señalización al respecto especificada en el punto 5°, puede deducirse que el conductor no circulaba correctamente, sino que efectuaba una conducción negligente con exceso de velocidad y no tomó ninguna medida para evitar el accidente, como la colocación de cadenas en su vehículo.

»9°. La IMD de esa carretera en el año 2013 fue de 1.358 vehículos/día. No se tiene conocimiento de ningún otro accidente ese día en esa carretera, por lo que se corrobora lo expresado en el punto anterior”.

Se adjunta un anexo con los partes de viabilidad invernal.

**Octavo.-** Concedido trámite de audiencia, el 4 de agosto, fuera del periodo establecido para la presentación de alegaciones, la parte reclamante presenta un escrito en el que se solicita copia del anterior informe.

El 6 de agosto se remite la documentación solicitada. No constan más alegaciones.

**Noveno.-** El 23 de julio se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación presentada.

**Décimo.-** El 9 de septiembre de 2015 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la parte interesada presenta la reclamación (30 de junio de 2014) hasta que se formula la propuesta de orden (23 de julio de 2015). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como 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 como 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.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En concreto, la legitimación de la entidad aseguradora se desprende de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, según el cual "El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización".

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Dirección General de carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, en relación con 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, y el artículo 15 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 parte reclamante 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 - el accidente se produjo el 28 de diciembre de 2013, mientras que la reclamación se interpuso el 30 de junio de 2014-.

**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, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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.

**5ª.-** 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.

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".

Por otro lado, el artículo 45 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (vigente hasta el 1 de octubre de 2015), establece que "Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos 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 ellas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse".

El artículo 46.1 de la misma norma indica que se circulará a velocidad moderada y, si fuera preciso, se detendrá el vehículo, cuando las circunstancias lo exijan, especialmente en los casos siguientes:

"i) En el cruce con otro vehículo, cuando las circunstancias de la vía, de los vehículos, o las meteorológicas o ambientales no permitan realizarlo con seguridad.

»(...). "k) En los casos de niebla densa, lluvia intensa, nevada o nubes de polvo o humo".

No consta en el expediente que el reclamante hubiera tomado medidas para evitar el accidente, tales como la colocación de cadenas en su vehículo o reducción de su velocidad, medidas necesarias a la vista de que las fotos incorporadas al procedimiento muestran una gran cantidad de nieve en el lugar del accidente.

Este Consejo Consultivo considera 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, de forma reiterada, que en casos como el analizado (nieve 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. Y ello porque 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 sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial 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 concudiese 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, aunque existía una gran cantidad de nieve en la calzada, este Consejo considera que la Administración cumplió en todo momento los estándares del servicio. Los tiempos asignados por contrato a la atención a la vialidad invernal, en el caso de la carretera en la que tiene lugar el accidente eran de prioridad 1 -tramo cerrado menos de 3 horas

desde que termina el temporal-, por lo que, ante las características de la carretera y la época invernal, no era exigible una actuación especial por parte de la Administración titular de la vía que estaba dedicando sus medios a otros puntos. Por otro lado, el conductor debió extremar las precauciones y adecuar la circulación a las circunstancias que concurrían en ese momento (condiciones climatológicas propias de la fecha, hora y características de la vía).

En definitiva, al no haberse rebasado el estándar jurídico que es exigible a la Administración en la conservación de la carretera, 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 nombre y representación de D. xxx y de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., 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.