



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de diciembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de ssss Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., D. xxx1 y Dña. xxx2*, 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 19 de noviembre 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 representación de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., de D. xxx1 y de Dña. xxx2, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 464/2015, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 13 de enero de 2015 D. yyyy, en representación de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., de D. xxx1 y de Dña. xxx2, presenta ante la Junta de Castilla y León una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que expone que el 13 de enero de 2014, cuando D. xxx1 conducía el vehículo matrícula vvvv por la carretera autonómica cc493, a la altura del puerto de xxxx1, punto kilométrico 43, sentido xxxx2, y que perdió el control del vehículo debido a la existencia de placas de hielo y colisionó con otro vehículo, lo que produjo daños materiales en el vehículo y lesiones a la ocupante de éste, Dña. xxx2, esposa del conductor.

Atribuye la responsabilidad a la Junta de Castilla y León por el mal estado de la vía a causa de la existencia de hielo, sin que se hubieran adoptado las medidas necesarias para evitar el siniestro (ausencia de fundentes).

Solicita una indemnización por las lesiones sufridas por la ocupante del vehículo, que cifra en 4.722,27 euros, en 48 días improductivos y 2 puntos de secuela y el 10% del factor de corrección. Asimismo solicita una indemnización de 4.097,01 euros por la reparación del vehículo y gastos de asistencia médica de urgencias cifrados en 245 euros, abonados por la compañía aseguradora.

Reclama por todos los conceptos una indemnización de 9.064,28 euros.

Acompaña a la reclamación copias de escritura de poder para pleitos, a los efectos de acreditar la representación que ostenta a favor de la compañía aseguradora; de la declaración amistosa de accidente; del certificado de la Guardia Civil que indica que el 13 de enero de 2014, a las 21:00 horas, la vía se encontraba con placas de hielo y nieve, por lo que era deslizante; de diversa documentación médica; de la factura de asistencia sanitaria emitida a nombre de la compañía aseguradora por importe de 245 euros; del informe de valoración y factura de reparación del vehículo por el importe reclamado.

Previo requerimiento, presenta escrito en el que aporta diversa documentación.

Segundo.- El 25 de febrero se acuerda la admisión a trámite de la reclamación y el nombramiento de instructora y secretaria del procedimiento.

Tercero.- Mediante escrito de 18 de marzo se acuerda la apertura del período probatorio. Durante dicho período, además de otros documentos, se incorpora al expediente escrito de la Comandancia de la Guardia Civil de xxxx3, Puesto de xxxx2, en el que se señala que “por parte de esta unidad no se ha realizado ningún atestado al haber llegado las dos partes implicadas a un acuerdo amistoso”.

Cuarto.- El 6 de abril el encargado de taller del Servicio Territorial de Fomento emite informe.

Quinto.- El 20 de mayo el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento emite informe en el que se hace constar lo siguiente:

“1°. Que la carretera cc493 es de titularidad de la Junta de Castilla y León.

»2°. Consultada la página Web de información al usuario sobre incidencias en carreteras de la Junta de Castilla y León, el día en que se produjo el accidente se había dado precaución por firme deslizante debido a la existencia nieve entre los puntos kilométricos 13 a 35 y 35 a 53'900 de la cc493. Las dos incidencias fueron comunicadas a las 9'14 h. y resueltas a las 14'39 h y 14'38 h respectivamente. Se adjunta (...) copia de la citada información en la página Web mencionada.

»3°. El accidente objeto de la reclamación no figura en la base de datos del programa Arena Accidentes de la Dirección General de Tráfico, por lo que no existe atestado oficial realizado por la Guardia Civil de Tráfico. Así mismo, no figura en esa base de datos ningún otro accidente ese día en esa carretera. La IMD en la carretera cc493 en el año 2014 fue de 647 vehículos/día.

»4°. Ese día 13 de enero sí se actuó antes en la cc493 y en otras carreteras de la red autonómica. De acuerdo con los datos del programa Skade de gestión GPS instalado en vehículos quitanieves, el camión quitanieves con cuña y extendedor de fundentes con base en xxxx2 (...) inició su recorrido por la cc493 a las 10'07 h. desde el punto kilométrico 53'900 (cruce con cc626) en sentido descendente, realizando trabajos de limpieza de nieve y extendido de fundentes de modo curativo. Llega al punto kilométrico 43'000 (lugar del

accidente) a las 10'20 h. Puede observarse que la dotación extendida en la carretera es de 10 gramos /m². Continúa hasta el kilómetro 26 donde da la vuelta e inicia recorrido en sentido ascendente, volviendo a pasar por el punto kilométrico 43 a las 10'58, efectuando nuevamente trabajos de retirada de nieve y extendido de fundentes, con una dotación esta vez de 30 gramos / m². Finaliza el recorrido en la carretera cc493 en el punto kilométrico 53'900 a las 11'12 h. y continúa por la carretera cc626. (Se adjunta (...) todo el recorrido del citado vehículo el día 13-01-2014).

»5°. Al ser una carretera de montaña, existe señalización triangular de advertencia de peligro por la posible existencia de nieve o hielo tipo P-34, en los siguientes puntos kilométricos:

Sentido ascendente: 0'100, 4'100, 8'100, 11'800, 15'800, 19'800, 23'800, 27'100, 31'100, 34'900, 38'900, 42'900, 43'200, 47'200, 48'600, 49'500, 50'900 y 52'200.

Sentido descendente: 3'900, 8'100, 11'800, 15'600, 19'800, 23'700, 27'100, 30'800, 34'900, 39'100, 43'100, 47'200, 48'200, 49'700, 50'900, 52'800, 53'200 y 53'900.

»Todas las señales llevan un cajetín con la indicación `4 Km´. Es decir, existe señalización de peligro por esa causa prácticamente cada 4 km en toda la carretera”.

Después de transcribir los artículos 45 y 46 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 noviembre, relativos a la necesidad de adecuación de la velocidad a las circunstancias, y a la moderación de la velocidad según los casos, señala:

”6° (...) 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 50, 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.

»7°. 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 ese tramo de la carretera cc493 un nivel de prioridad 2 (tramo cerrado menos de 6 horas tras finalizar la nevada). Dada la climatología de la zona en la que es probable la ocurrencia de heladas durante el período invernal, se ha colocado la señalización que figura en el punto quinto, para advertir a los conductores y que éstos puedan adaptar la conducción a esta circunstancia.

»8°. En el contrato de conservación xxxx3 Oeste se define como extensión de fundentes en calzada, la realización de tratamientos con fundentes (NaCl o NaCl₂, ya sea en forma sólida o en solución salina) para mantener las carreteras dentro del nivel de servicio de vialidad invernal que les corresponda, tanto de tratamientos preventivos como curativos. En el caso de ese tramo de la carretera cc493 se exige un nivel de prioridad 2, definido en el punto anterior. Por tanto, el estado de conservación de la carretera por parte de la empresa adjudicataria en el día del accidente cumplía en todo momento con los niveles de servicio asignados por contrato en el tema de atención a la vialidad invernal. (...)"

Junto al informe aporta copia de página web relativa a incidencias en la red viaria y del recorrido del vehículo quitanieves.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia a los interesados, el 23 de junio se presentan alegaciones en las que se pone de manifiesto que en el informe del

servicio y los anexos incorporados nada se indica sobre el estado de la carretera desde las 14:39 horas del día 13 de enero en adelante y el accidente ocurrió a las 20:45 horas, por lo que las labores de mantenimiento y cuidado de la vía no fueron debidamente atendidas en la tarde noche en que tiene lugar el siniestro, aun siendo previsibles.

No consta que la empresa concesionaria del servicio, en el trámite de audiencia concedido, haya presentado alegaciones.

Séptimo.- El 26 de agosto se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación patrimonial presentada.

Octavo.- El 22 de septiembre de 2015 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.- La Administración ha dado por cierta la concurrencia de los requisitos de capacidad, legitimación y representación 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 D. yyyy, en representación de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., de D. xxx1 y de Dña. xxx2, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, considera 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, vigente en el momento de producirse los hechos, 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 evitando 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).

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).

En el caso examinado consta que la vía estaba debidamente señalizada, pues contaba con advertencia de peligro P-34 (pavimento deslizante por hielo o nieve), y que se realizaron trabajos de limpieza de nieve y extendido de fundentes ese mismo día por la mañana, hasta las 14:39 horas, y que no existió ningún otro siniestro por tal causa.

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.

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 D. yyyy, en representación de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., de D. xxx1 y de Dña. xxx2, 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.