



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 17 de diciembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 27 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 Dña. yyyy, en nombre y representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 479/2015, 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 26 de enero de 2012 Dña. yyyy, en nombre de D. xxxx, presenta un escrito en el que informa de las lesiones sufridas por éste como consecuencia del accidente ocurrido el día 27 de enero de 2011, en la carretera



cc101, xxxx1-Límite Comunidad Autónoma, municipio de xxxx2, por causa del mal mantenimiento de la vía. Reclama el pago de "los días de baja y las secuelas ocasionadas".

Adjunta un informe del Instituto Navarro de Medicina Legal.

Solicitada la subsanación de la solicitud, el 15 de febrero de 2012 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños sufridos cuando conducía el vehículo Renault Twingo, matrícula vvvv, propiedad de la empresa qqqq1, S.A., arrendado a qqqq2, S.A., y sufrió un accidente por la presencia de hielo en la calzada.

Solicita una indemnización de 29.524,02 euros.

Adjunta un informe del Instituto Navarro de Medicina Legal, el atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico y el Auto del Juzgado de Instrucción número 2 de xxxx3 de 6 de febrero de 2012, que decreta el archivo de la causa iniciada por estos hechos.

El 28 de noviembre de 2014 la parte reclamante presenta, a requerimiento de la Administración, un poder acreditativo de la representación otorgada por D. xxxx en favor de Dña. yyyy.

**Segundo.-** El 26 de febrero de 2015 se nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 1 de abril la parte reclamante presenta copias notarialmente legitimadas del D.N.I y del permiso de conducir de D. xxxx; del seguro del vehículo accidentado; de los documentos por el que qqqq1, S.A. arrienda el Renault Twingo, matrícula vvvv y autoriza a designar conductor autorizado a qqqq2, S.A.; del permiso de circulación del referido automóvil; de un parte médico de baja; de un informe del Instituto Navarro de Medicina Legal sobre las lesiones; de unos informes médicos de la Mutua de Accidentes de xxxx4 y del historial médico del lesionado; de un certificado de los descuentos a efectuar en los seguros sociales y de unas nóminas de D. xxxx.

**Cuarto.-** El 5 de junio el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras emite informe en los siguientes términos:



“1. La titularidad de la vía pertenece a la Junta de Castilla y León y la velocidad máxima permitida en ese tramo es de 100 km/h.

»(...) 3. Señalización: En el p.k. 51+523, en ambos márgenes existe señal R-305 ‘adelantamiento prohibido’ para el sentido ascendente, dirección xxxx5. En el p.k. 51 +840, margen derecho, seña R-502 ‘fin de la prohibición de adelantamiento’ para el sentido descendente, dirección xxxx1.

»(...) 5. Actuaciones realizadas por el Equipo de Conservación: A las 12:30 horas un camión quitanieves dejó tratada la carretera cc101, en el tramo xxxx6-xxxx5 y a las 18:25 vuelve a tratarlo (...)

»6. Se puede considerar que las nevadas existentes en esa fecha son usuales en esa época del año.

»7. No se tienen datos de que haya ocurrido algún accidente a causa de la nieve en esa fecha”.

Se adjunta un listado de incidencias en las carreteras de la Comunidad de Castilla y León, las previsiones de la Agencia Estatal de Meteorología enviadas los días 25, 26 y 27 de enero de 2011 para los días siguientes y el parte de vialidad invernal de 27 de enero del referido año.

**Quinto.-** A solicitud de la instructora del procedimiento, el 19 de junio de 2015 tiene entrada en el Registro Único de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente las diligencias previas seguidas en el Juzgado de Instrucción nº2 de xxxx3.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones.

**Séptimo.-** El 16 de octubre se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al considerar que existe una ruptura del nexo causal al constatarse que D. xxxx conducía de forma inadecuada.



**Octavo.-** El 22 de septiembre de 2015 la Asesoría Jurídica, tras realizar una serie de precisiones, informa que la propuesta es conforme a derecho.

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 (26 de enero de 2012) hasta que se formula la propuesta de orden (16 de octubre 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 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 a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y 15 del Decreto 12/2012, de 29 de marzo, por el que se desconcentran competencias del 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, en el Decreto 2/2015, de 7 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías y en el Decreto 43/2015, de 23 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

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 nombre y representación de D. 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 Autónoma 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 (nieve y 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 xxxx7) 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 presente caso, aunque las Diligencias nº 65/2011, realizadas por la Guardia Civil, destacamento de xxxx3, reseñan la existencia de nieve en la calzada, del informe del Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento de xxxx3 se desprende que los medios encargados de la conservación de la vía en el momento del accidente eran los adecuados, de conformidad con las circunstancias climatológicas de ese día y de días anteriores. Así se señala que "A las 12:30 horas un camión quitanieves dejó tratada al carretera cc101, en el tramo xxx6-xxxx5, y a las 18:25 vuelve a tratarlo" –el accidente se produjo a las 18:50 horas-. Dichas actuaciones vienen corroboradas por los partes de vialidad invernal.

Por ello, ante esas especiales circunstancias el conductor debió extremar las precauciones y adecuar la circulación a las condiciones que concurrían en ese momento (climatología propia de la fecha invernal y características de la vía). No obstante, las referidas diligencias de la Guardia Civil nº 65/2011, consideran que esto no fue así. Concluyen que la causa del accidente fue la "velocidad inadecuada para el estado de la vía", y revelan que el "Turismo circulaba detrás de un camión y cuando éste le indica mediante las luces de dirección de que podía iniciar la maniobra de adelantamiento, este se encontró



con que en la parte central de la calzada había nieve y hielo por lo que frenó y al hacerlo perdió el control del vehículo y se salió por el margen izquierdo según sentido de la marcha”.

En definitiva, al no haberse rebasado el estándar jurídico que es exigible a la Administración en la conservación de la carretera y al constatarse que el conductor incumplió su deber de adaptar su circulación a las características y el estado de la vía y a las condiciones meteorológicas y ambientales, 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. 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.