



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 31 de agosto de 2016, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 25 de julio de 2016 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. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 29 de julio de 2016, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 341/2016, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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 28 de julio de 2015, Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Junta de Castilla y León, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada cuando el 7 de febrero de 2015 sobre las 9:25 horas, el vehículo matrícula vvvv circulaba por

la carretera xx619, de xxxx1 en dirección a xxxx2 y sobre la altura del punto kilométrico 49,100, tras pasar xxxx3, en un cambio de rasante, las ruedas de invierno del vehículo patinaron sobre la calzada durante varios metros perdiendo el control del volante deslizándose el coche hacia un lateral sobre el que volcó completamente.

La conductora, que fue trasladada al Hospital de xxxx1 donde le apreciaron lesiones leves, señala que la Guardia Civil le comentó que sobre la calzada había "hielo negro", capa de hielo que no brilla y transparenta el color oscuro de la calzada por lo que no se ve al acercarse a él.

Fundamenta su reclamación en la falta de señalización y mantenimiento de la vía respecto al peligro de heladas, máxime cuando en esa fecha estaba activado el plan Plancal de prevención de riesgos meteorológicos por nieve, hielo y otras inclemencias.

Solicita una indemnización de 5.628 euros por los daños materiales sufridos y por posibles secuelas personales por valor indeterminado en esa fecha, a concretar si un día las hubiere.

Adjunta a su escrito copias sin compulsar del documento de titularidad del vehículo a nombre de su marido, del informe estadístico Arena, de la factura de la venta del vehículo siniestrado al desguace y del informe médico.

El 18 de agosto, previo requerimiento de subsanación, la reclamante aporta las copias compulsadas de toda la documentación presentada, adjunta nueva documentación a efectos probatorios y modifica la solicitud por daños materiales sufridos que ahora cifra en 6.016 euros.

Segundo.- Mediante Acuerdo del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx4, de 25 de agosto de 2015, se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada.

Tercero.- El 11 de septiembre el encargado de conservación "xxxx4-Sur" emite informe en el que señala:

"a) El Equipo de Conservación directa no tuvo conocimiento de dicho accidente hasta la recepción de dicho escrito de reclamación.

»b) La señalización existente en las inmediaciones es la correspondiente a la regulación de un tráfico normal, no habiendo en esas fechas señalización de obra.

»c) El tramo de la carretera donde sucedió el accidente no estaba marcado en el correspondiente parte de "deficiencias importantes" al cual tiene acceso la empresa de conservación correspondiente".

Cuarto.- El informe del encargado de conservación de 14 de septiembre pone de manifiesto lo siguiente:

"Conocimiento del caso: No tuvimos conocimiento del accidente.

»Actuaciones efectuadas: El Equipo de Vigilancia tiene constancia de presencia de nieve entre los puntos kilométricos 34,900 y 41,920, especialmente en el tramo denominado 'Alto de xxxx5' como queda reflejado en el parte de vialidad de ese día a las 9:00 de la mañana (...).

»Ese día, a las 8:00 el camión (SUR 1) parte de la base en xxxx6 hacia eses tramo, transitando por la cc130 desde xxxx6 a xxxx7. De allí toma la cc619 sentido xxxx2, pasa por el punto por el que se produjo el accidente, llega hasta el límite de la provincia de xxxx4 y vuelve sentido xxxx1 hasta llegar al cruce de la cc113 (...). En este punto, sobre las 9:00 el camión toma esta carretera (...), con sentido a xxxx8. Todo este itinerario queda reflejado en el listado que se adjunta de coordinación y control de vialidad invernal de eses día.

»Señalización existente: La señalización existente es la normal en ese tipo de vías con la limitación genérica de esta carretera (90 Km/h) y sin ninguna señalización concreta o especial sobre las circunstancias de nieve o hielo.

»Fecha de notificación a UTE: En el tramo concreto en el que se produjo el accidente no tenemos constancia de que hubiera nieve o hielo en esa fecha. En cualquier caso, sobre las 8:30 de ese día, antes de que se produjera el accidente y por ese tramo, pasó un camión quitanieves equipado con salero y distribuidor de sal para despejar y tratar con sal la zona antes descrita".

Se adjuntan partes diarios de trabajo de los dos vigilantes de la zona, parte meteorológico previsto para ese día, listado de movimiento de los camiones quitanieves ese día y relación de incidencias en las carreteras autonómicas.

Quinto.- El 11 de septiembre la UTE xxxx4 Sur emite informe en el que se expone que no tuvieron conocimiento del accidente, que debido al temporal de nieve se pusieron en funcionamiento todos los medios disponibles y el estado de la cc619 era el esperado en una situación de temporal: nieve en los márgenes y calzada mojada y que se realizaron tratamientos con fundentes (cloruro sódico), tanto preventivos antes del temporal, como curativos durante y después del mismo, concretamente los días 3, 4, 5,6 y 7 de febrero. Se adjuntan partes de operaciones.

Sexto.- El ingeniero de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento en xxxx4, a la vista de los informes anteriores, concluye que el accidente ocurrido no se considera consecuencia de un anormal funcionamiento del servicio.

Séptimo.- El 19 de octubre el instructor acuerda la apertura del período probatorio.

Octavo.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, ésta presenta alegaciones en las que se ratifica en lo expuesto en su reclamación inicial.

Noveno.- El 21 de abril de 2016 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido por la reclamante y el funcionamiento del servicio público.

Décimo.- El 23 de junio de 2016 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa dicha propuesta favorablemente.

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 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 al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001 de 3 de julio de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en el artículo 16 b. 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 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 reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que se presentó el 28 de julio de 2015, es decir, antes de haber transcurrido un año desde la fecha del accidente, que tuvo lugar el día 7 de febrero del mismo año.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

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.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio

determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquel que pueda producirse. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse

en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado". E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, la reclamante manifiesta que los daños sufridos se produjeron al perder el control del vehículo a consecuencia de la existencia de placas de hielo en la carretera. Considera que el siniestro es imputable al funcionamiento anormal del servicio público, ya que la presencia de hielo en la calzada evidencia que la Administración no cumplió con la diligencia exigible y con el deber de mantener la carretera en condiciones que garantizasen la seguridad de los usuarios.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en establecer si el expresado daño ha sido 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 de los representados de la reclamante se adecuaron 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 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, 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". En el mismo sentido, tanto el Consejo de Estado como este Consejo Consultivo han declarado repetidamente que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifique quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

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).

En este sentido, cabe traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Estado en supuestos similares al supuesto examinado (*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".

En el caso examinado, una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente permite advertir que en el evento dañoso concurre la existencia de una placa de hielo en la calzada. No obstante también se pone de manifiesto que la Administración adoptó todas las medidas de prevención necesarias ante la presencia de fenómenos meteorológicos como las nevadas invernales. Así, en los partes de trabajo que se adjuntan al expediente se reflejan los movimientos llevados a cabo en esa vía el día del siniestro (7 de febrero) y los anteriores y posteriores a dicha fecha.

En el informe elaborado por la empresa encargada de la conservación se expone que, debido al temporal de nieve, se realizaron tratamientos con fundentes (cloruro sódico), tanto preventivos antes del temporal, como curativos durante y después del mismo, concretamente los días 3, 4, 5, 6 y 7 de febrero.

Por todo lo expuesto cabe concluir que por parte de la Administración se llevaron a cabo todas las medidas de vialidad invernal, tanto el día del accidente, como los previos y posteriores a éste, dentro de las rutas previstas por cada vehículo quitanieves, por lo que no cabe atribuir el accidente a un inadecuado funcionamiento del servicio público, razón por la que la reclamación debe desestimarse.

Por último, cabe señalar que la reclamante ha sido indemnizada por su entidad aseguradora ssss, que es la que en su caso debería, vía subrogación, reclamar contra la Administración, pues en caso contrario se incurriría en un enriquecimiento injustificado del asegurado, ya que percibiría dos indemnizaciones por el mismo siniestro: la de su seguro y la de la Administración.

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. 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.