



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 Valladolid el día 25 de febrero 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 1 de febrero 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 el 2 de febrero de 2016, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 36/2016, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El 22 de febrero de 2013 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración Autonómica, debido a los daños materiales y personales sufridos en un accidente ocurrido el 7 de enero

de 2013 en la carretera autonómica cc631, por la existencia de hielo en la calzada.

Considera que existe responsabilidad de la Administración Autonómica como titular de la vía en la que se produjo el accidente.

No cuantifica la indemnización solicitada.

Acompaña a su escrito copias del atestado de la Guardia Civil y de un informe de Urgencias.

A requerimiento de la Administración presenta copias compulsadas del informe de Urgencias, de un informe médico, de la valoración de los daños realizada por una compañía aseguradora (por importe de 11.026,85 euros) y de la estimación del importe de una eventual reparación realizada por un taller.

Segundo.- Mediante escrito de 4 de abril de 2013 se realiza a la reclamante la comunicación de los extremos a los que refiere el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tercero.- El 12 de diciembre el Jefe de Negociado de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento emite informe en el que indica que la carretera es de titularidad autonómica y, después de detallar los trabajos de conservación y la señalización de la vía donde se produjo el accidente, concluye que "se cumplía en todo momento con los niveles de servicio asignados por contrato en atención a la vialidad invernal".

Cuarto.- El 17 de diciembre de 2013 la aseguradora de la Administración comunica que la reclamación presentada debe desestimarse "al no haberse demostrado que el funcionamiento normal o anormal de la Administración Pública fuera la causa eficiente y adecuada del daño reclamado".

Quinto.- El 3 de abril y el 11 de junio de 2014 la reclamante recuerda a la Administración la obligación de dictar una resolución expresa en el procedimiento.

Sexto.- Por Resolución de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 23 de septiembre de 2014 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento.

Séptimo.- Mediante escrito de 4 de noviembre se acuerda la apertura del período probatorio. Durante dicho período, además de otros documentos, se incorporan al expediente el informe del Destacamento de la Guardia Civil de xxxx1 en el que se señala que en el día 7 de enero de 2013 no constan más accidentes entre los puntos kilométricos 12,900 y 14,000; copia del atestado remitido por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 7 de xxxx1; del Documento Nacional de Identidad de la reclamante; de las condiciones particulares del seguro y de diversas facturas; declaración jurada de no haber recibido ningún otro tipo de indemnización por los daños objeto de reclamación; un informe de la Inspección Técnica de Vehículos y diversos informes médicos.

Octavo.- El 25 de noviembre de 2014 el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento, emite informe en el que indica:

“1º. En cuanto al primer punto, las condiciones meteorológicas deberían solicitarse al Instituto Meteorológico Nacional, puesto que esta Sección no tiene acceso a ese tipo de información. No obstante, se adjuntan las hojas de información de incidencias colocadas en la página web de la JCYL entre los días 02-01-13 y 10-01-2014, en las que figuran los tramos afectados por hielo o nieve. En la carretera cc631 donde ocurrió el accidente, antes de la fecha del mismo hay tres avisos el día cuatro, pero dos son en el tramo xxxx2 a xxxx3 entre los puntos kilométricos 51 a 58 y 39'800 a 40'300, y uno en el tramo xxxx4 a xxxx2, entre los puntos kilométricos 33 a 33'500. No vuelve a haber avisos en la cc631 hasta el día ocho, pero es de nuevo en el tramo xxxx2 a xxxx3, entre los puntos kilométricos 53 a 56.

»Con esto se quiere indicar que los días anteriores y posteriores al accidente, e incluso ese mismo día, las condiciones meteorológicas no presentaban helada en el lugar del accidente, situado en el punto kilométrico 13'200.

»2º. (...) no se tuvo conocimiento de la existencia de placas de hielo hasta que se recibió aviso por parte de la Guardia Civil a las 2'00 de la mañana. A continuación y de acuerdo con los datos del programa SKADE de gestión GPS instalado en vehículos quitanieves, un camión con extendedor de fundentes con base en xxxx1 se desplazó al lugar de los hechos y realizó labores de extendido de sal en la carretera cc631 desde las 02'40 h. hasta las 05'00 h.

»(...) 3º. En cuanto al punto tercero, incidir en que existe señalización vertical triangular de advertencia de peligro por nieve o hielo tipo P-34 en los siguientes puntos kilométricos:

»Sentido ascendente dirección xxxx4:

»2 señales de 1.350 mm de lado en el punto kilométrico 12'900, en ambas márgenes de la calzada derecha.

»1 señal de enlace con la carretera cc715”.

Se adjunta un cuadro de incidencias en la red viaria y el listado de actuación de los vehículos quitanieves durante enero de 2013.

Noveno.- El 4 de marzo de 2015 se requiere a la interesada para que presente un documento en el que se acrediten y valoren las secuelas sufridas, así como la reparación del vehículo o, en su caso, el valor declarado como siniestro total.

El 16 de marzo la reclamante contesta al requerimiento efectuado sin cuantificar la indemnización solicitada.

Décimo.- Concedido trámite de audiencia, el 5 de agosto la reclamante presenta un escrito en el que reitera su pretensión e indica que a los daños y perjuicios sufridos hay que añadir los gastos de garaje, al estar el vehículo en espera para poder ser reparado.

Decimoprimer.- A requerimiento del instructor del procedimiento, el 30 de septiembre el encargado del taller de reparación del vehículo siniestrado certifica el importe y la autenticidad del contenido de las facturas incorporadas

al expediente que fueron abonadas por la reclamante y pone de manifiesto que se le adeuda la cantidad de 160 euros por la estancia del vehículo en el garaje.

Decimosegundo.- El 16 de noviembre de 2015 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación por importe de 3.937,15 euros, al considerar que ha existido una concurrencia de culpas.

Decimotercero.- El 21 de enero de 2016 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente informa de que no cabe imputar responsabilidad alguna a la Administración en el accidente sufrido por la reclamante. Considera que "(...) En el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial la interesada indica que 'debido a la hora de la madrugada, el frío y la oscuridad en la carretera, circulaba por debajo de la velocidad recomendada'. Ahora bien, circular a una velocidad inferior a la recomendada, en este caso unos 110 km/h cuando el límite genérico de velocidad es de 120 km/h, no implica que se respete la obligación de circular a una velocidad moderada cuando por el titular de la vía se advierte, como así consta en el expediente, la existencia de peligro por pavimento deslizante por hielo o nieve ('Peligro Señal P-34 Pavimento deslizante por hielo o nieve'), Por ello, a juicio de este Servicio Jurídico la conducción de la reclamante no se adecuó a las exigencias de la normativa sobre tráfico (...), y, por lo tanto, ella misma la responsable de los daños sufridos.

»(...) esos mismos datos sobre la intervención del servicio de conservación de carreteras pueden ser, y deben ser, objeto de una valoración diferente atendiendo a la época invernal en la que se produce el accidente. Que la presencia de hielo es habitual en ese tramo de la carretera 'en los periodos más fríos de invierno', como se dice en el informe del Teniente Jefe del Destacamento de la Guardia Civil de 2 de diciembre de 2014, es incuestionable, como también es incuestionable la correcta señalización en ese mismo tramo de peligro por pavimento deslizante por hielo o nieve. Por ello, no toda presencia de hielo en la calzada implica una dejación o incumplimiento de la obligación de conservación de la vía por parte de la Administración titular, sino que habrá de estarse a las circunstancias del caso concreto porque, como reiteradamente recuerda el Consejo Consultivo de Castilla y León en sus dictámenes, '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 (...)' (por todos, el dictamen 16/2015, de 5 de febrero).

»Aplicando este criterio jurisprudencial, se comprueba que la respuesta de la Administración es inmediata, recibido el aviso a las 2 de la madrugada a las 2:40 ya se está trabajando en la vía, en la que se exige un nivel de prioridad 1, para combatir el hielo cumpliéndose 'con los niveles de servicio asignados por contrato en atención la vialidad invernal', según se dice en el informe antes citado de 12 de noviembre de 2013 del Jefe de Negociado de la Sección de Conservación y Explotación (...).”.

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, debió requerirse a la parte reclamante para que, en cumplimiento del artículo 6 del citado Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, evaluara económicamente la responsabilidad patrimonial con el fin, entre otros extremos, de poder decidir sobre su sometimiento o no al preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo. Los sucesivos requerimientos realizados a la interesada fueron cumplidos

parcialmente, al remitir la reclamante únicamente los criterios para la cuantificación de la responsabilidad pero no su importe.

Igualmente cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (22 de febrero de 2013) hasta que se formula la propuesta de resolución (16 de noviembre de 2015) y la entrada del expediente en el Consejo Consultivo (1 de febrero de 2016). 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.

Por último, deben corregirse los numerosos errores contenidos en la propuesta de resolución enviada a este Consejo, advertidos y rectificadas de forma manual por la propia Administración.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en virtud de lo dispuesto en 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 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 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.

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

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la 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, ya citada.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del conductor 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.

Asimismo, el artículo 57 de la misma Ley 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".

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado en casos similares (Dictamen nº 3.225/2002, entre otros) "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.

La jurisprudencia también ha señalado, de forma reiterada, que en casos como el analizado (placas de hielo en la calzada durante la época invernal), las medidas exigibles a la Administración son más flexibles, lo cual resulta justificado dadas las extremadas precauciones que se requieren en esas circunstancias en la conducción, ya que la diligencia en ésta resulta ser más alta

que la exigencia administrativa de evitar las situaciones de riesgo, puesto que la existencia de hielo sobre la calzada en las carreteras en época invernal constituye un hecho ordinario y normal, que debe ser tenido en cuenta por los usuarios de aquéllas y adoptar así especiales medidas de precaución y celo a la hora de circular por ellas, y más teniendo en cuenta la fecha en la que se produce el accidente, la hora y las condiciones climatológicas propias de la estación invernal.

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

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

Cabe traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Estado en supuestos similares al que se analiza (a.e. Dictamen 2.356/2002, de 3 de

octubre), que señala: "La concurrencia de circunstancias extraordinarias, como la presencia de hielo en la calzada de una carretera secundaria, en época invernal y a horas tempranas, hubiere obligado a extremar la prudencia y a observar una especial diligencia en la conducción del vehículo, de tal forma que se adecuara su velocidad, incluso reduciéndola por debajo de los límites permitidos, ponderando el estado de la vía las condiciones meteorológicas o cualquier otra circunstancia que concurriese en aquel momento". En el mismo dictamen, el Consejo de Estado se pronuncia sobre lo que puede entenderse por velocidad adecuada, y manifiesta al respecto que "la velocidad a que un vehículo puede desplazarse con seguridad depende de múltiples factores, entre los que no son los menos importantes la experiencia del conductor, su atención, su conocimiento de la vía, el trazado y la anchura de ésta, la visibilidad y la incidencia de la situación meteorológica. Consiguientemente las limitaciones de velocidad se establecen con carácter general para aquellos supuestos en que concurren las condiciones óptimas de circulación, quedando al prudente arbitrio de los usuarios de la carretera la minoración conveniente que, atendidas las circunstancias, convendrá en cada caso". Esta doctrina es la adoptada y mantenida por este Consejo Consultivo (por todos, Dictamen 210/2010).

En el supuesto sometido a dictamen, la conductora debió extremar las precauciones y adecuar la circulación a las especiales circunstancias que concurrían en ese momento -condiciones climatológicas propias de la fecha invernal y la hora (sobre la 1:00 horas de la mañana)-.

En este sentido, el atestado de la Guardia Civil señala que "es parecer de los Instructores que el accidente pudo sobrevenir al circular la conductora del vehículo a velocidad inadecuada para el estado y condiciones de la vía (calzada deslizante por hielo), encontrándose dicha circunstancia señalizada mediante señales verticales, perdiendo el control del vehículo al frenar su conductora al observar la presencia del hielo en la calzada".

El informe del Servicio Territorial de Fomento de xxx5 indica "que los días anteriores y posteriores al accidente, e incluso ese mismo día, las condiciones meteorológicas no indicaban heladas en el lugar del accidente" y que aunque la velocidad máxima autorizada en ese lugar era 120 kilómetros por hora y, según la conductora, transitaba "más o menos a 110 km/h", de acuerdo con lo expresado el referido atestado de la Guardia Civil, la reclamante no circulaba correctamente, ya que al percibir la presencia de hielo no adaptó su

velocidad al estado de la carretera y accionó el freno, causa de que perdiera el control del vehículo.

Por lo tanto, al no haberse rebasado el estándar jurídico que es exigible a la Administración en la conservación de la carretera y ser la conductora, ante las imprevistas condiciones climatológicas existentes, quien debió extremar las precauciones en la conducción, la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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.