



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 7 de noviembre de 2017, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx y ssss Seguros*, 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 13 de octubre de 2017 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 D. xxxx y ssss Seguros, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de octubre de 2017, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 457/2017, 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 31 de mayo de 2017 D. yyyy, en representación de D. xxxx y ssss Seguros, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Diputación Provincial de

xxxx1, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada cuando, para ayudar a los bomberos de xxxx2 en un rescate, el 10 de enero de 2017 sobre las 10:30 horas, el vehículo matrícula vvvv circulaba por la carretera xx-821 a la altura del punto kilométrico 7,300 y, al encontrarse con una placa de hielo en la calzada, se salió de la vía y acabó volcando.

Fundamenta su reclamación en la falta de mantenimiento de la vía.

Solicita una indemnización de 7.249,73 euros a favor de D. xxxx por los daños ocasionados en el vehículo y su rescate y de 270 euros para la compañía aseguradora por la asistencia sanitaria recibida.

Adjunta a su escrito copias de poderes notariales a los efectos de acreditar la representación, del informe estadístico Arena, de facturas de reparación del vehículo, del servicio de grúa y de la asistencia sanitaria prestada, de diversa documentación del vehículo, reportaje fotográfico relativo al estado del vehículo y de la calzada.

Segundo.- El 5 de julio el Servicio de Vías y Obras emite informe con el siguiente contenido:

“La carretera xx-821, de xxxx3 a xxxx4, pertenece a la red de carreteras cuya titularidad corresponde a la Excma. Diputación Provincial de xxxx1.

»El día 10 de enero (...) tuvo lugar a primeras horas de la mañana y en varios puntos de la Sierra xxxx5 un fenómeno atmosférico singular, poco frecuente, conocido como `lluvia engelante´ o también `lluvia helada´ que consiste en un enfriamiento rápido de la lluvia al llegar a las capas de aire más bajas, lo que provoca la congelación inmediata de las gotas de agua nada más entrar en contacto con la superficie. Como deben darse simultáneamente determinadas condiciones de humedad y temperatura en varias capas de la atmósfera para que este fenómeno tenga lugar, se presenta en muy raras ocasiones y constituye un verdadero peligro para la seguridad del tráfico (...).

»En la fecha indicada, a las 8:30 horas, se recibió una llamada en el Parque de Maquinaria advirtiendo de la salida de un vehículo en la carretera

xx-821 (...) entre las localidades de xxxx6 y xxxx4, por lo que, inmediatamente, se puso en marcha un operativo de vialidad invernal.

»Según consta en el parte de incidencias del día 10 de enero de 2017, a las 9:00 horas salió del parque de maquinaria un camión quitanieves equipado con fundente y repartidor, con dos conductores, que se dirigió directamente a la carretera xx-821.

»Al llegar al P.K. 7+500 de dicha carretera (11:00 horas), antes de la intersección de xxxx6, se encontraron dos vehículos que se habían salido de la calzada, volcando sobre el talud del terraplén (una furgoneta y un todo terreno tipo pick-up).

»El propio camión quitanieves estuvo a punto de volcar a pocos metros de donde se encontraban los vehículos accidentados porque la pendiente transversal de la calzada era suficiente para hacerlo deslizar hacía el lado del terraplén, a pesar de encontrarse prácticamente parado. Afortunadamente, el camión paro al llegar al arcén (...).

»Inmediatamente el equipo procedió a la extensión de sal en la calzada de todo el tramo afectado, dando tres pasadas para obtener lo más rápidamente posible la fusión del hielo. Finalizada la operación (11:35 h) se dirigieron hacía xxxx4 por la carretera xx-V-8211, pasando por xxxx6, xxxx7 y xxxx8. En esta carretera se limitaron a aplicar fundente en aquellos puntos que lo requerían.

»De xxxx4 se dirigieron otra vez a xxxx6, esta vez por la carretera xx-821. Al llegar a la intersección del camino de xxxx9, junto a la ermita de xxxx10, encontraron otro vehículo siniestrado (...) (se trataba, probablemente, del accidente que había dado origen a la llamada de las 8:30 horas al parque de maquinaria).

»Finalmente continuaron con la aplicación de fundentes en otros puntos de la red provincial de carreteras (12:30 horas).

»Este fenómeno de englamamiento inmediato del agua de lluvia resulta tan raro y el accidente fue tan aparatoso, afortunadamente sin lesiones

de gravedad para las personas, que le dedicó una página en la edición del día siguiente, 11 de enero, del Diario de xxxx2”.

El informe concluye que “A la vista de los hechos relatados, consideramos que la actuación del Servicio de Vías y Obras fue correcta en todo momento, acudiendo sin demora alguna al lugar de los hechos, aunque no pudiera evitar los percances que se produjeron antes de su llegada, como consecuencia del citado fenómeno atmosférico. También entendemos que no ha existido un funcionamiento anormal de los servicios públicos en el caso que se analiza, siendo imposible prever con la antelación suficiente el fenómeno atmosférico que originó los accidentes que se produjeron el día 10 de enero de 2017 en la carretera xx-821 (xx-V-8210)”.

El citado informe incorpora el parte de incidencias.

Tercero.- El 6 de julio se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Cuarto.- Acordado por el instructor la apertura del período probatorio, se incorporan al expediente los informes estadísticos de los siniestros ocurridos el 10 de enero de 2017.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la parte reclamante, presenta alegaciones en las que se reitera la pretensión inicialmente deducida.

Sexto.- El 6 de octubre de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) 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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 40/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente de la Diputación Provincial de xxxx1 o al órgano en que éste delegue, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con el artículo 35.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y al artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que dispone que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa".

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 parte 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 garantizaran la seguridad de los usuarios.

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 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.

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 concudiese en aquel momento". En el mismo dictamen, el Consejo de Estado se pronuncia sobre lo que puede entenderse por velocidad adecuada, y manifiesta al respecto que "la velocidad a que un vehículo puede desplazarse con seguridad depende de múltiples factores, entre los que no son los menos importantes la experiencia del conductor, su atención, su conocimiento de la vía, el trazado y la anchura de ésta, la visibilidad y la incidencia de la situación meteorológica. Consiguientemente las limitaciones de velocidad se establecen con carácter general para aquellos supuestos en que concurren las condiciones óptimas de circulación, quedando al prudente arbitrio de los usuarios de la carretera la minoración conveniente que, atendidas las circunstancias, convendrá en cada caso".

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. En el informe del Servicio de Vías y Obras se reflejan los movimientos llevados a cabo en esa vía el día del siniestro, con extendido de fundentes desde primeras horas de la mañana, desde que se tuvo conocimiento de la situación meteorológica advertida.

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.

En definitiva, al no haberse rebasado el estándar jurídico que es exigible a la Administración en la conservación de la carretera, no se aprecia que exista nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, razón por la que 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 D. yyyy, en representación de D. xxxx y ssss Seguros, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.