



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de enero de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. yyy1, y, a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente*

## **DICTAMEN 508/2021**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 15 de noviembre de 2021 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. yyy2, en nombre y representación de D. yyy1, 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 noviembre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 508/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

**Primero.-** El 13 de enero de 2020 D. yyy2, en nombre y representación de D. yyy1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Junta de Castilla y León, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente de circulación acaecido el 15 de enero de 2019, sobre las 8:30 horas. Expone que el siniestro se produjo cuando el interesado circulaba en sentido descendente por la carretera cc-542 que une xxx1 con xxx2, a la altura del punto kilométrico

6, a 6,300. La salida de la vía del vehículo Suzuki, matrícula vvvv, se debió al estado deslizante de la calzada por la existencia de una placa de hielo sin la debida señalización.

Reclama una indemnización de 3.892,2 euros por daños materiales consistentes en la pérdida total del automóvil y 9.529,29 euros en concepto de daños personales y secuelas.

Adjunta a la reclamación poder para pleitos, la póliza de seguro, informes estadísticos de la Guardia Civil de Tráfico, informes de peritación del valor de reparación y venal del vehículo siniestrado, contrato de compraventa de restos del vehículo, informe pericial de 20 de mayo de 2019 de valoración de lesiones y secuelas, documentos médicos, informe pericial sobre la señalización de la vía, así como informe del Ayuntamiento de xxx3.

Posteriormente, en la fase probatoria y previo requerimiento, incorpora informe de inspección técnica de vehículos y declaración jurada de no haber recibido indemnización, en relación con el siniestro objeto de reclamación, por parte de entidad pública o privada. Asimismo, indica el itinerario que efectuó el día del accidente.

**Segundo.-** Por Resolución de 14 de agosto de 2020, de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se admite a trámite de la reclamación y se nombra instructora del procedimiento, lo que se notifica a la parte reclamante.

**Tercero.-** El 9 de diciembre el jefe del Destacamento de Tordesillas emite un oficio en el que indica: "En relación a si se tiene conocimiento de más accidentes ocasionados en las inmediaciones del lugar de los hechos por la misma causa, tanto en fechas anteriores como en posteriores a la del accidente, le participo que el día 15 de enero de 2019 a las 10:00 horas en el Pk. 6,100 de la misma vía se produjo un accidente similar por las mismas causas, donde se vio involucrado el vehículo (...)".

Al oficio se adjunta informe estadístico (se aportó junto a la reclamación) y fotografías del siniestro.

**Cuarto.-** El 15 de diciembre del 2020 la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras emite informe en el que se señala que "corresponde al conductor del vehículo adaptar la conducción al estado de la vía y de las condiciones meteorológicas existentes, por lo que, al existir niebla intensa, bajas

temperaturas y calzada mojada debe reducirse la velocidad a dichas circunstancias.

»La salida de la vía por parte del vehículo en un tramo recto y el estado en el que queda, hace presuponer que no se había adaptado la velocidad a la que circulaba a las citadas circunstancias adversas”.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia al reclamante, el 18 de enero de 2021 presenta alegaciones en las que reitera su pretensión.

**Sexto.-** El 18 de octubre se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación.

**Séptimo.-** El 29 de octubre de 2021 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente informa favorablemente la propuesta de orden.

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 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto que han transcurrido más de seis meses desde que se presenta la reclamación (el 13 de enero de 2020) hasta que se formula la propuesta de orden (el 18 de octubre de 2021). Esta circunstancia supone una vulneración 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, así como la infracción de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 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 (norma aplicable de acuerdo con el apartado 1 de la disposición transitoria del Decreto 30/2021, de 4 de noviembre, 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 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 efectuada a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 81 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 aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas 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 aquel 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 aquella, 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 aquella".

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, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido y probada la titularidad autonómica de la vía en que se produjo el accidente, la única cuestión planteada consiste en determinar 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 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

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

El artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, establece:

“1. Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de 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 encargados de la vigilancia del tráfico, en el ejercicio de las funciones que tengan encomendadas, podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa.

»2. La autoridad encargada de la regulación, ordenación y gestión del tráfico será responsable de la señalización de carácter circunstancial en razón de las contingencias del mismo y de la señalización variable necesaria para su control, de acuerdo con la normativa de carreteras”.

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), la exigencia de medidas a la Administración ha de ser más flexible, lo cual resulta justificado, dado que es a los conductores a quienes compete extremar las precauciones. Así, la diligencia que a estos les es exigible es mayor que la que corresponde a la Administración para 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, que han de adoptar especiales medidas de precaución y celo a la hora de circular por ellas.



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, esta 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 sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial 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 10.2); estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 13.1); 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 21.1).

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 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 esta, 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 caso examinado, de las actuaciones practicadas y del informe estadístico del accidente obrante en el expediente se desprende con certeza que el accidente se produjo el 15 de enero de 2019, sobre las 8:30 horas, con niebla intensa, cuando el vehículo de titularidad del reclamante circulaba en sentido descendente por una carretera de doble sentido cuyo límite de velocidad era 80 kilómetros por hora y con una anchura de carril inferior a 3,25 metros. El firme de la carretera presentaba placa de hielo cuando el vehículo se salió de la misma por el margen derecho, siendo la presencia del hielo la causa del accidente según el citado informe estadístico.

El informe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras señala que "Se realizaron las inspecciones de vigilancia invernal por parte del correspondiente equipo, el día del accidente, no habiéndose detectado ninguna placa de hielo previa (...)". Añade que en el momento del accidente existían "condiciones meteorológicas adversas como consecuencia de la presencia de niebla intensa. El punto donde ocurrió la salida de la vía es una recta". Y concluye que "corresponde al conductor del vehículo adaptar la conducción al estado de la vía y de las condiciones meteorológicas existentes, por lo que, al existir niebla intensa, bajas temperaturas y calzada mojada debe reducirse la velocidad a dichas circunstancias.

»La salida de la vía por parte del vehículo en un tramo recto y el estado en el que queda, hace presuponer que no se había adaptado la velocidad a la que circulaba a las citadas circunstancias adversas".

Considerados los informes obrantes en el expediente y las circunstancias del accidente, este Consejo estima que existe concurrencia de culpas y que la responsabilidad es imputable tanto al conductor como a la Administración titular de la vía.

Por un lado, porque el conductor debió extremar las precauciones en la conducción, dadas las condiciones meteorológicas de limitada visibilidad como



consecuencia de la niebla, y la posibilidad de que en tales fechas y horario pudieran existir tramos sombríos de la carretera con placas de hielo. Tales condiciones atmosféricas desfavorables se producían cuando circulaba por la mañana por una carretera secundaria, que conocía pues era uno de sus itinerarios habituales para acudir al trabajo.

Por otro lado, porque la Administración titular de la vía, si bien no puede dar una respuesta inmediata a todos los efectos meteorológicos debidos a causas naturales, sí ha de justificar, para probar que su actuación se ajustó al estándar de seguridad que le es racionalmente exigible, que, cuando se haya producido un descenso de temperaturas, ha adoptado todas las medidas de vialidad invernal que procedan, tanto el día del accidente, como los previos y posteriores a este. Según el informe de la Sección de Conservación y mantenimiento, "ese mismo día se extendieron en esa carretera 0,714 toneladas de salmuera a lo largo de toda la carretera, si bien el tratamiento fue posterior al accidente". Este hecho unido a que el equipo encargado de las inspecciones de vigilancia invernal no advirtió ninguna placa de hielo previa, llevan a apreciar también un inadecuado funcionamiento del servicio público.

En consecuencia, se considera que hay concurrencia de culpas, que se pondera en un 50 %, de modo que procede la estimación parcial de la reclamación.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, procede resarcir al reclamante con 6.431,45 euros, correspondiente al 50 % de los daños sufridos, cuya valoración económica está perfectamente acreditada. No existe controversia en cuanto a la indemnización en concepto de lesiones solicitada por el reclamante (9.529,29 euros). Respecto a los daños materiales, se ha de convenir con la Administración consultante que, en atención al informe pericial de MGS Seguros, el montante total en esta partida asciende a 3.333,20 euros, considerado del valor venal del vehículo incrementado en un 30 % menos el valor de los restos.

En todo caso, dicha cantidad deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

**7ª.-** Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, y al constar que el interesado ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial, resulta obligado advertir que, en el caso de que, en dicho proceso, o en otro, hubiera recaído sentencia firme (la vista estaba señalada para el 12 de



diciembre de 2021), no procedería ya dictar resolución en vía administrativa, sino dar cumplimiento en sus propios términos al fallo de la sentencia.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 6.431,45 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy2, en nombre y representación de D. yyy1, 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.