



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de mayo de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de abril de 2014 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 nombre y representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 169/2014, 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. Nalda García.

Primero.- El 17 de diciembre de 2004 D. yyyy, en nombre y representación de D. xxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración Autonómica, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente acaecido el 18 de diciembre de 2003 en la carretera xx,



a la altura del punto kilométrico 12,416, a consecuencia de la deficiente señalización de las obras que se estaban ejecutando en la calzada. Sus alegaciones se basan, en síntesis, en lo siguiente:

“(...) de toda la prueba documental aportada se desprende que la causa fundamental y básica por la que se produjo el accidente de circulación lo fue la ausencia total de señalización de un tramo en obras, ausencia que no sólo afectaba a la indicación de las obras (que no se señalizaban), sino también a la necesaria señalización de reducción de velocidad; y todo ello sin perjuicio de las irregularidades e incumplimientos legales que se estaban produciendo en cuanto a la propia ejecución de las obras. De haberse advertido todas las circunstancias ya mencionadas y de haberse señalado correctamente las obras y con la antelación necesaria y mínimamente exigida, es evidente que el conductor del vehículo, al entrar en el tramo de obras -que fue exactamente el lugar en donde se produce el accidente- podría haber minorado su velocidad y adecuarla a las circunstancias concurrentes. (...).

»(...) el accidente se produjo básicamente por la concurrencia, a título de culpa o negligencia atribuible a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, de una deficiente advertencia y señalización de las obras de acondicionamiento que se estaban ejecutando en la carretera, lo que constituía un claro riesgo y peligro para la seguridad del tráfico, máxime cuando el mismo se produce de noche, en un día lluvioso, en el mismo tramo en el que el mismo día así como en días anteriores y posteriores se habían producido otros siniestros similares y con diferentes consecuencias, y siempre sin que se tomaran las medidas de seguridad que se requerían al efecto.

»A la vista de todas las circunstancias concurrentes, es evidente que [el perjudicado] no pudo, en ningún momento, percatarse de que la calzada se encontraba en obras por ampliación y acondicionamiento de la misma, obras que, por cierto se iniciaban de manera y forma inopinada a escasos metros del lugar del accidente.

»Máxime cuando dicha Consejería por medio de sus agentes actuantes, tenía la obligación de actuar adecuadamente, ejecutando las obras tomando en consideración todas las circunstancias concurrentes, y, no habiéndolo hecho de esa manera, de tal situación se deriva el hecho dañoso,



existiendo culpa o negligencia con previsibilidad del daño, siendo claro que concurren los elementos y requisitos del art. 1.902 C.C.”.

Reclama una cantidad total de 1.030.597,10 euros: 1.015.981,10 euros por el periodo de recuperación (225 días de estancia hospitalaria -10 de ellos ingresado en la U.V.I.- y 140 días de baja impeditiva), por la gran invalidez y secuelas que padece (paraplejia D1-D5 completa e irreversible, monoparesia de miembro superior leve y pérdida completa traumática de un incisivo y un molar), por los daños morales complementarios, por los perjuicios morales sufridos por su esposa, y por la necesidad de adecuación de la vivienda y de adecuación del vehículo (en este caso, adquisición de un vehículo adaptado); y 14.616 euros por los daños materiales cuyo importe corresponde al valor del vehículo declarado siniestro total.

Aporta copia de la siguiente documentación:

- Poder para pleitos otorgado al compareciente para actuar en representación del interesado.

- Documentación relativa a la petición de información sobre la titularidad de la vía y la identificación de la empresa responsable de las obras.

- Informe de alta del Hospital hhhh, de 15 de enero de 2004, en el que se solicita traslado del paciente a la Unidad de Lesionados Medulares del Hospital hhhh1 de la misma ciudad.

- Informe médico pericial, sin fechar, emitido tras la visita al paciente el 18 de junio de 2004 al hospital, relativo al periodo de recuperación y secuelas de la víctima.

- Atestado del accidente elaborado por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

- Informe técnico sobre el accidente de tráfico realizado en enero de 2004 por ingeniero técnico industrial.

- Información sobre el valor del vehículo obtenido vía electrónica del servicio de valoración de la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León.



Solicita que se requiera la historia clínica relativa a la asistencia médica prestada al reclamante en centros hospitalarios de xxxx1, las actuaciones seguidas a raíz del accidente en el Juzgado de Instrucción de xxxx2, y propone la práctica de prueba testifical.

Posteriormente, previo requerimiento de la Administración, aporta una declaración escrita de no haber percibido indemnización alguna a consecuencia del accidente.

Segundo.- El 28 de abril de 2005 se notifica al reclamante los extremos a los que se refiere el artículo 42.4 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El 19 de mayo se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- Solicitado informe al Servicio Territorial de Fomento sobre el estado de la vía y de la señalización, así como sobre las circunstancias del siniestro, el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación comunica el 16 de junio de 2005 al instructor que dichos informes (uno del Jefe de la Sección de Conservación y Explotación y otro del Coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de las obras) se remitieron, junto con la reclamación, a la Consejería de Fomento el 3 de febrero de 2005.

El informe del Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de 17 de enero de 2005, señala lo siguiente:

“1.- El tramo de carretera comprendido entre el p.k. 12,000 a 26,000 de la carretera xx, se encontraba en obra con una actuación de refuerzo y renovación de firme, como indica el cartel situado al comienzo y final del tramo.

»2.- El tramo en obra estaba señalado de acuerdo con la normativa, señalización vertical y horizontal (pintura amarilla).

»3.- Según cuestionario estadístico de accidentes remitido por la Jefatura Provincial de Tráfico a este Servicio considera como factor concurrente del accidente la (...) velocidad inadecuada para el estado de la calzada (obras y superficie mojada)”.



El 18 de enero de 2005 el Coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de las obras emite informe en los siguientes términos:

“Que al día de la fecha se habían terminado los trabajos relativos a la primera anualidad (2003) y que, por tanto, no se estaba realizando ningún tipo de trabajo en el tramo de la carretera xx, entre los p.k. 12+000 al p.k. 26+000.

»Que la señalización de obra existente durante las visitas realizadas por el informante se encontraba acorde con la Instrucción 8.3-IC sobre señalización, balizamiento, defensa, limpieza y terminación de obras fijas en vías fuera de poblado”

Cuarto.- Obra en el expediente la siguiente documentación:

- Testimonio íntegro de las Diligencias Previas 21/04 seguidas en el Juzgado de Instrucción nº 1 de xxxx2 a raíz del accidente.

- Declaración testifical escrita de los guardias civiles que realizaron el atestado. En ella señalan que no había señalización vertical ni limitación de velocidad, que de haber existido el conductor habría moderado su velocidad, que esta circunstancia afectó al desarrollo del accidente; que no había señalización de balizamiento; que “en el mes de diciembre de 2003 ocurrieron otros accidentes de circulación en el mismo tramo, siendo punto negro en el referido año”; y que “teniendo en cuenta los accidentes ocurridos en el tramo de obras, queda evidente que la señalización no era suficiente”.

- Declaración de la médico autora del informe pericial, que se ratifica en su contenido.

- Historia clínica completa del reclamante obrante en el Hospital hhhh1 de xxxx1, aportada por el propio reclamante.

Quinto.- En el trámite de audiencia el reclamante alega que no se ha practicado la prueba testifical del que fuera representante de la mercantil qqqq y que no se le ha informado de quién era la adjudicataria de las obras de la carretera, de las fechas de inicio y final de las obras ni la existencia o no de un seguro de responsabilidad civil que cubriera la responsabilidad civil derivada de



la ejecución de las obras. Finalmente, a la vista de los informes y declaraciones testificales obrantes en el expediente, reitera su pretensión resarcitoria.

Sexto.- El 4 de octubre se reitera la solicitud de declaración testifical del representante de qqqq

Séptimo.- El 13 de octubre se comunica al reclamante que la empresa adjudicataria de las obras era qqqq1 y que las obras se iniciaron el 12 de julio de 2003 y finalizaron el 30 de agosto de 2005; y se identifican las aseguradoras con las que tiene suscrito el seguro de responsabilidad civil tanto la contratista como la Administración de la Comunidad.

Octavo.- El 9 de noviembre se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación presentada, por considerar que el accidente fue consecuencia de una imprudencia del conductor.

Noveno.- El 11 de noviembre de 2005 se remite la propuesta de orden para su informe por la Asesoría Jurídica.

Décimo.- El 10 de febrero de 2006 el reclamante solicita información sobre el estado en el que se encuentra el procedimiento.

Mediante escrito de 17 de febrero (notificado el 22 de febrero) se comunica al reclamante que el procedimiento se encuentra pendiente del informe de Asesoría Jurídica.

El 14 de septiembre de 2006 el reclamante solicita de nuevo, dado el tiempo transcurrido, información sobre el estado del procedimiento.

Undécimo.- El 31 de julio de 2007 la Asesoría Jurídica emite un informe desfavorable sobre la propuesta de orden. Señala que no se ha dado audiencia a la empresa contratista de las obras, por lo que el procedimiento debe retrotraerse al momento anterior al trámite de proposición de prueba a fin de dar audiencia a la adjudicataria, con advertencia de su posible responsabilidad, y que ésta pueda formular alegaciones y proponer la prueba que estime oportuna.



Duodécimo.- Mediante Orden de 5 de octubre del Consejero de Fomento se nombra nuevo instructor del procedimiento.

Decimotercero.- El 12 de diciembre la instructora acuerda la retroacción del procedimiento, de acuerdo con el informe jurídico.

Decimocuarto.- El 19 de diciembre de 2007 se notifica a la empresa contratista de las obras (qqq1) la apertura del periodo probatorio para que, en calidad de eventual responsable de los daños reclamados, pueda formular alegaciones y proponer prueba.

El 8 de febrero de 2008 tiene entrada en el registro de la Consejería de Fomento un escrito de la empresa adjudicataria en el que, en síntesis, alega lo siguiente:

- Que no tiene la condición de interesada en el procedimiento, ya que su responsabilidad no puede determinarse en vía administrativa sino ante la jurisdicción civil.

- Que la acción frente a la contratista ha prescrito.

- Que, en cuanto a la falta de señalización, afirma que la empresa "ya había finalizado la ejecución de las obras en el tramo de carretera en el que tuvo lugar el accidente". Expone que "la primera etapa de la obra finalizó en el mes de octubre del año 2003", que estaba prevista "una segunda capa que se ejecutaría un año después" y que "la obra que afectaba al firme en su primera capa se había dejado totalmente terminada, no existiendo ningún defecto ni ningún material u obstáculo que pudiese afectar a la circulación". Por lo que ese tramo de carretera "era perfectamente transitable por los vehículos", que la señalización era la legalmente exigida a la vista del estado de la calzada y que el accidente se produjo por una velocidad inadecuada para el trazado y estado de la vía".

- Que el siniestro se produjo exclusivamente por la culpa del conductor.

- Que la cuantía reclamada es excesiva teniendo en cuenta los conceptos que reclama y la ausencia de datos sobre la gran invalidez.



Adjunta a su escrito copia de la documentación relativa a la reclamación extrajudicial efectuada por el reclamante a la contratista, de documentación relativa al contrato de obras, del informe de 18 de enero de 2005 del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de las obras, de un informe técnico fechado en junio de 2005 sobre la señalización existente en la calzada, de un informe sobre la reconstrucción del accidente elaborado el 12 de enero de 2006.

Decimoquinto.- El 25 de julio de 2008 el reclamante vuelve a solicitar, dado el tiempo transcurrido, información sobre el estado del procedimiento.

El 6 de agosto de 2008 se le notifica el escrito de contestación.

El 16 de octubre de 2009 presenta un escrito en el que reprocha la tardanza en resolver y solicita que se dicte resolución expresa.

Decimosexto.- El 25 de noviembre de 2010 la instructora solicita al Servicio Territorial de Fomento la documentación relativa al proyecto de obras y al libro de órdenes de obras ejecutadas.

Obra en el expediente dicha documentación, remitida por el Servicio Territorial el 11 de enero de 2011.

Decimoséptimo.- El 23 de diciembre de 2010, previo requerimiento de la Administración, la empresa presenta el poder general para pleitos otorgado a la representante así como los originales de diversa documentación ya aportada con anterioridad en copia simple.

Decimoctavo.- El 10 de marzo de 2011 el reclamante presenta un nuevo escrito en el que reprocha a la Administración su excesiva demora en resolver y solicita que dicte resolución expresa. Dicho escrito se registra de entrada en la Consejería de Fomento el 14 de marzo de 2011.

Decimonoveno.- Los días 11 y 14 de marzo de 2011 se notifica al reclamante y a la empresa contratista de las obras, respectivamente, la apertura de un nuevo trámite de audiencia.

El reclamante alega el 28 de marzo de 2011 (reiterado en escrito de 20 de abril de ese año) que la carretera carecía de señalización horizontal de limitación de velocidad, hecho éste que resulta determinante máxime cuando



“después de tener conocimiento de la ocurrencia de varios accidentes en el mismo tramo de la carretera estimó oportuno la señalización del tramo en obras con señalización TP-18 (obras) al comienzo de las obras y TR-301 (velocidad limitada a 60 km/hora) distribuida a lo largo del tramo en obras, lo que constata la necesidad de señalización previa que debió tener el tramo afectado”. Finalmente, reitera la pretensión resarcitoria.

La contratista reitera el 31 de marzo de 2011 las alegaciones formuladas en sus escritos anteriores.

Vigésimo.- El 23 de mayo de 2012 el reclamante presenta un nuevo escrito en el que reprocha la tardanza de la Administración en resolver y solicita que se dicte resolución expresa.

El 5 de junio de 2012 se le notifica el escrito de contestación.

Vigésimo primero.- El 24 de mayo de 2011 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que los daños se debieron a la actuación del conductor al circular con una velocidad inadecuada.

La propuesta se remite, para su informe, a la Asesoría Jurídica de la Consejería el 26 de mayo de 2011.

Vigésimo segundo.- El 3 de octubre de 2012 la Asesoría Jurídica emite informe en el que señala que, junto con la velocidad inadecuada del conductor, concurre la insuficiente señalización vertical de la carretera, circunstancias que, según su entidad, determinarán la exoneración de responsabilidad (en caso de ser determinante la velocidad inadecuada) o la concurrencia de culpas (en caso contrario) ya que -indica el informe- la conducta del perjudicado “no excluye *a radice*, en todo caso, el deber de reparar el daño, pues su conducta podría concurrir con una actuación también reprochable de la Administración”.

Vigésimo tercero.- Mediante escrito de 5 de junio de 2013 se solicita a la Agrupación de Tráfico que remita original o copia compulsada del atestado instruido a consecuencia del siniestro y el reportaje fotográfico realizado, así como que informe sobre “si en la fecha en la que ocurrió el accidente y en fechas cercanas al mismo, ocurrieron más accidentes, concretando, si puede



ser, el número de accidentes ocasionados en las inmediaciones del lugar en donde ocurrió el accidente”

El 11 de julio la Guardia Civil remite un resumen de siniestralidad en la carretera xx en el mes de diciembre de 2003, en el que se concreta el día y punto kilométrico en el que ocurrió; e informa de que “no consta en los archivos de la Unidad registro físico del atestado policial (...) ni de su reportaje fotográfico, debido al tiempo transcurrido desde la producción del mismo hasta su fecha de solicitud”.

Vigésimo cuarto.-El 13 de junio el Jefe del Servicio Territorial de Fomento de Soria comunica a la instructora que ya ha remitido toda la documentación que le ha sido requerida.

Vigésimo quinto.- Los días 10 y 24 de junio se requiere a la contratista para que informe sobre las siguientes cuestiones:

“(...) si era suficiente la señalización existente en ese tramo o bien si sería necesario contar con la siguiente señalización, en caso contrario, se pronuncien sobre la no conveniencia de su colocación:

»1.- Balizamiento lateral a través de hitos de arista en el punto exacto del accidente al objeto de poder indicar el borde de la calzada o cualquier otra circunstancia de interés dadas las características del tramo de la carretera.

»2.- Señales de advertencia de peligro por curvas, escasa visibilidad.

»3.- Señales de límite de velocidad a 90 km/h”.

“(...) si con posterioridad al accidente la empresa ha colocado algún tipo de señalización y, en caso afirmativo, justifiquen la razón de ello”.

El 4 de julio la contratista presenta un escrito en el que, tras formular diversas alegaciones, concluye:

“La decisión de señalar el tramo en el que ocurrió el accidente con señales de peligro por curvas, límite de velocidad a 90 km/h e hitos de



aristas, corresponde al titular de la vía y en la colocación de tales señales no intervino qqqq1.

»Dado que ya había finalizado la ejecución de las obras en el tramo de carretera en el que tuvo lugar el accidente, no era necesaria la existencia de señales verticales que advirtieran de las obras y, por tanto, dichas señales ya habían sido retiradas y la carretera presentaba la misma señalización vertical que el titular de la vía había previsto”.

Vigésimo sexto.- El 10 de junio se requiere al reclamante para que justifique cada uno de los conceptos por los que solicita el resarcimiento.

El 14 de junio de 2013 cuantifica los daños sobre la base del informe pericial que aporta y teniendo en cuenta los baremos indemnizatorios oficiales publicados por la Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones.

Vigésimo séptimo.- El 5 de marzo de 2014 la instructora solicita al Servicio Territorial de Fomento de Soria un informe en el que se aclaren las mismas cuestiones relativas a la suficiencia o no de señalización y la posterior colocación de señales en ese tramo de carretera, ya planteadas en junio de 2003 a la empresa contratista:

Vigésimo octavo.- El 18 de marzo de 2014 el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento emite un informe en el que señala lo siguiente:

“1.- Balizamiento lateral a través de hitos de arista en el punto exacto del accidente:

»En el balizamiento con hitos de arista no está contemplado en el proyecto. En el punto exacto del accidente había un tramo de barrera de seguridad con hitos de arista, con la que chocó.

»2.- Señales de advertencia de peligro por curvas, escasa visibilidad:

»El tramo donde ocurrió el accidente es recto, con visibilidad, sin necesidad de señalización vertical.

»3.- Señales de límite de 90 km/h.



»Se considera suficiente, no habiendo ocupación de calzada, y sí está el tramo señalado como obra en ejecución.

»(...) el tramo de obra p.k. 12+000 a 26+000 de la carretera xx, de xxxx3 a límite C.A. xxxx4 por xxxx2, se encontraba señalado de acuerdo con la Instrucción 8.3.IC, como lo manifiesta el informe del Coordinador de Seguridad y Salud obrante en el expediente (...)"

Vigésimo noveno.- El 26 de marzo de 2014 se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación, al considerar que la conducta del conductor fue la causa eficiente del accidente y rompe el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público.

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.h), 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 Consultivo de Castilla y León, 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, debe hacerse un severo reproche sobre el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (17 de diciembre de 2004) hasta que se formula la propuesta de orden definitiva (26 de marzo de 2014). En particular, se advierte que se han producido inexplicables retrasos en la



cumplimentación de determinados trámites del procedimiento, sin que conste motivo alguno que justifique tales demoras. Esta circunstancia constituye un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, y por tanto 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 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.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Finalmente, aunque el sentido final de la propuesta de orden definitiva no varía con respecto a la propuesta informada con anterioridad por la Asesoría Jurídica, resulta siempre conveniente que se someta informe. No obstante, en aras de no demorar, más si cabe, la resolución del presente expediente, este Consejo Consultivo considera oportuno no solicitar la emisión del citado informe y pronunciarse sobre el fondo del asunto.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Fomento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el artículo 4.12 del Decreto 93/1998, de 14 de mayo, por el que se



desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, al ser la cuantía reclamada superior a 3.005,60 euros (aplicable de acuerdo con el párrafo primero de la disposición transitoria 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 reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y a la vista de la duración del periodo de recuperación y de la fecha de estabilización de las secuelas que constan en los informes.

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 la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.



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

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexos 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, comprobados los daños sufridos por el reclamante, es preciso determinar si aquéllos ha sido consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El reclamante alega que el accidente, cuya realidad está probada en el expediente, se produjo a consecuencia de la deficiente señalización de las obras que se estaban ejecutando en la calzada.

El artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, impone 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”.

En el supuesto analizado, existen informes contradictorios sobre la causa determinante del siniestro y sobre la suficiencia de la señalización existente en la carretera: por un lado, el atestado de la Guardia Civil y el informe de ingeniero técnico industrial aportado junto con la reclamación; por otro lado, los informes periciales aportados por la empresa contratista y el informe del Servicio Territorial de Fomento de 18 de marzo de 2014.

A) El atestado elaborado por la Guardia Civil y el informe del ingeniero técnico industrial, corroborados por sus declaraciones testificales, señalan que la señalización de la carretera y de las obras que se estaban ejecutando era insuficiente.

El atestado señala que “el accidente se produjo como consecuencia de una velocidad inadecuada para el trazado y estado de la vía (tramos curvo calzada mojada) por parte del conductor del vehículo”; y que “el lugar del hecho estaba señalizado horizontalmente con líneas longitudinales de color amarillo, por lo que se desprende que se estaban realizando labores de acondicionamiento del firme; si bien no existía señalización vertical de las mismas. Caso de existir dichas señalización vertical, el conductor, al observarla, podría haber aminorado la velocidad”. En el atestado se hace constar que el lugar del accidente era un “tramo recto descendente y de reducida visibilidad, como continuación a una curva de regular radio orientada hacia la izquierda” y que el firme era “de aglomerado asfáltico en buen estado de conservación”, que la superficie estaba “mojada como consecuencia de la lluvia caída con anterioridad a la ocurrencia del accidente” y que en el momento del siniestro era de noche y las condiciones atmosféricas era de “cielo cubierto con lluvias intermitentes y rachas de viento”.

Los agentes intervinientes corroboran sus afirmaciones en su declaración testifical (folio 133 del expediente remitido), en la que afirman: que la carretera tenía limitación genérica a 90 kilómetros por hora; “que no existía señalización vertical de obras ni limitación de velocidad”; “que es evidente que, caso de existir la señalización vertical de obras y limitación de velocidad por realizarse dichas obras, el conductor podía haber adecuado su velocidad, acción



lógica cuando se observa señalización que así lo indica”; “que queda claro que esta circunstancias afectó al desarrollo del accidente”; que no existía señalización de balizamiento con hitos de arista, “por lo que no consta en diligencias instruidas”; que en el mes de diciembre de 2003 ocurrieron otros accidentes de circulación en el mismo tramo, siendo punto negro en el referido año”; y que “teniendo en cuenta los accidentes ocurridos en el tramo de obras, queda evidente que la señalización no era suficiente”, y que “la suficiencia o no de la señalización, así como otras circunstancias, se verán reflejadas en la ocurrencia de accidentes en dicho tramo”.

Por su parte, en el informe del ingeniero técnico industrial se concluye lo siguiente:

“El accidente ocurrió en el comienzo de una zona de obras con pendiente descendente, trazado en curvas y firme provisional, no existía señalización vertical de obras, ni reducción de velocidad, de noche, estaba lloviendo, firme mojado, señalización horizontal de achura inferior a la reglamentaria y reflectancia baja, los hitos de arista que delimitan el trazado de la carretera no existen o están tumbados en la cuneta.

»La señalización es este tramo de obra, según como dice la norma de carreteras, debería verse adaptada a unas condiciones especiales a juicio del director o jefe de la obras, climatología adversa, tramo descendente y sinuoso. Habría que haber tenido en cuenta todos estos factores para, mediante los medios de señalización adecuados, advertir a los vehículos que circulaban por la carretera, de la peligrosidad de este tramo.

»La ausencia de elementos de señalización y balizamiento interviene de forma directa en el desarrollo del accidente, debido a que dificulta la percepción del trazado y no advierte de posibles peligros. (...)”.

En dicho informe se expone también que “después de registrarse varios accidentes en este mismo punto, según indica el personal de asistencia de grúas que retiró el vehículo siniestrado”, “el contratista estima oportuno la señalización del tramo en obras con señalización TP-18 (obras) al comienzo de las mismas y TR-301 (velocidad limitada a 60 km/h) distribuida a lo largo del tramo en obras”. Y afirma que “Esta colocación constata la necesidad de señalización previa que debería tener el tramo afectado”.



El citado ingeniero declara en la fase probatoria que "la ausencia de balizamiento de vía puede ser un factor determinante de salida de vía en condiciones adversas de visibilidad" y que "la señalización de tramo en obras, reducciones de velocidad, marcas viales adecuadas e hitos delimitadores del trazado de la carretera" son elementos no solo fundamentales y necesarios para el tránsito por carreteras con climatología adversas, sino que "son los únicos elementos con los que se pueden advertir los riesgos y el trazado sinuoso de una calzada".

B) Por el contrario, las alegaciones de la empresa contratista y los informes periciales que ésta aporta inciden en la suficiencia y adecuación de la señalización existente en la vía y en la no necesidad de señalización de peligro específica por obras.

La empresa asevera que "ya había finalizado la ejecución de las obras en el tramo de carretera en el que tuvo lugar el accidente", ya que "la primera etapa de la obra finalizó en el mes de octubre del año 2003" y estaba prevista "una segunda capa que se ejecutaría un año después"; que "la obra que afectaba al firme en su primera capa se había dejado totalmente terminada, no existiendo ningún defecto ni ningún material u obstáculo que pudiese afectar a la circulación", por lo que ese tramo de carretera "era perfectamente transitable por los vehículos"; que la señalización era la legalmente exigida a la vista del estado de la calzada; y que el accidente se produjo por una "velocidad inadecuada para el trazado y estado de la vía".

Con base en el informe técnico de junio de 2005, relativo a la señalización existente en la calzada, la empresa afirma que "la señalización de la obra que se acababa de ejecutar era la legalmente exigida [al ser conforme con la Instrucción 8.3-IC, sobre señalización, balizamiento, defensa, limpieza y terminación de obras fijas en vías fuera de poblado] atendiendo a las características de la calzada y a la ausencia de obstáculos de la obra, y en nada pudo influir, ni mínimamente, en el desarrollo del accidente"; y que "no existía ningún obstáculo en la vía del lugar del accidente que pudiera dificultar o representar un peligro para la libre circulación, por lo que no se requería la presencia de señalización de aviso de obras, y menos aún de una limitación específica de velocidad inferior a la genérica de 90 kilómetros por hora". Y concluye que la causa determinante del siniestro fue la excesiva velocidad del



conductor, que circulaba a una velocidad en todo caso superior a los 107 kilómetros por hora, por tanto, muy superior a la permitida en ese tramo (90 kilómetros por hora).

Además, el informe sobre la reconstrucción del accidente elaborado el 12 de enero de 2006 pone de manifiesto que el firme de la calzada se encontraba en un estado adecuado y que la ausencia de la capa superficial definitiva no afectaba en absoluto a la seguridad de la circulación. En este sentido, señala que "aunque la capa superficial existente en la carretera el día del accidente no fuera la definitiva de rodadura, no por ello sus cualidades de cara al usuario y sobre todo a la seguridad vial se ven perjudicadas. La única diferencia podía estar en una rodadura algo más ruidosa, pero no por ello más peligrosa".

De manera sorprendente, el informe realizado por el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento el 18 de marzo de 2014 asevera, frente a lo que se hace constar en el atestado de la Guardia Civil, que "En el punto exacto del accidente había un tramo de barrera de seguridad con hitos de arista, con la que chocó" el vehículo; y que no era necesaria la señalización de advertencia de peligro por curvas, por escasa visibilidad, puesto que "El tramo donde ocurrió el accidente es recto, con visibilidad".

La contradicción entre los informes citados debe resolverse atendiendo a la mayor convicción y solidez argumentativa de aquéllos. En este caso, resulta obvio que en el atestado de la Guardia Civil se hacen constar determinados datos tras la inspección ocular realizada *in situ* tras la ocurrencia del accidente, por lo que la presunción de veracidad, objetividad y certeza de su declaración y de las circunstancias apreciadas en ese lugar queda fuera de toda duda.

Por el contrario, otros aspectos quedan fuera de la mera apreciación visual, como son los relativos a la calidad de los materiales empleados en el firme o el cálculo aproximado de la velocidad a la que circulaba el vehículo. Tales extremos son adecuadamente justificados en los informes periciales aportados por la empresa contratista, y se considera que, por su mayor rigor y precisión técnica, deben prevalecer sobre el informe pericial que se adjunta a la reclamación.



Sentado lo anterior, puede concluirse que el estado que presentaba la calzada era adecuado. Como señala el informe de reconstrucción del accidente, la capa superficial que existía en la fecha de accidente era adecuada para la circulación y no entrañaba peligro adicional para la circulación, sino solo un incremento de ruido apreciado durante la conducción, por lo que no este hecho no influyó en la producción del accidente. Debe tenerse en cuenta que en la calzada había marcas viales de color amarillo reflectantes (con una reflectancia baja, según el informe aportado por el reclamante), que advertían al conductor de la presencia de que la calzada tenía un firme provisional, pero no menos seguro.

No obstante lo anterior, tanto el atestado como el informe pericial del reclamante -realizado éste pocos días después del siniestro- constatan que el tramo de la carretera donde ocurrió el siniestro carecía de balizamiento con hitos de arista, y así lo corroboran los agentes y el ingeniero en su declaración testifical; y que el tramo de la carretera, si bien era recto, tenía reducida la visibilidad "como continuación de una curva de regular radio orientada hacia la izquierda" (folio 133 del expediente) (por eso llama poderosamente la atención que el informe del Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento afirme lo contrario). Las afirmaciones de aquellos permiten considerar acreditado que la señalización de balizamiento, que, según el informe pericial del reclamante, es determinante para advertir los riesgos en los tramos sinuosos de una carretera, no existía en ese tramo, lo que, a juicio de los agentes de la Guardia Civil, "influyó en que el conductor no observara con claridad el trazado de la vía".

Además de esta señalización insuficiente, resulta llamativo que, poco después de la ocurrencia de este siniestro y, según se infiere del expediente, de otros accidentes previos en ese mismo lugar, la empresa contratista colocara una señal de peligro por obras y otra de limitación de velocidad a 60 kilómetros por hora; hecho éste del que se deduce que la señalización previa no era suficiente y que el estado de la calzada aconsejaba no solo advertir de la existencia de obras sino también moderar la velocidad.

Las circunstancias anteriores permiten concluir que el estado que presentaba el tramo de carretera no era el adecuado para garantizar la seguridad de la circulación. Por lo que la Administración, titular de la vía, ha de responder de los daños causados.



Ahora bien, junto al riesgo objetivo imputable a la Administración, también ha concurrido la conducta inadecuada de la víctima, conductor del vehículo, en la medida que la velocidad a la que circulaba, si bien no puede acreditarse con exactitud, el informe pericial aportado por la contratista estima en más de 107 kilómetros por hora en un tramo limitado a 90 kilómetros por hora.

Sin embargo, la conducta imprudente de la víctima no se considera, en este caso, determinante del accidente y, por tanto, exonerante de la responsabilidad de la Administración, ya que en el siniestro ha concurrido como factor muy relevante la ausencia de hitos de arista indicadores del trazado de la carretera y, quizá también la insuficiente señalización de dicho tramo, teniendo en cuenta la inmediata colocación posterior de señalización de peligro y limitadora de velocidad a 60 kilómetros por hora en ese tramo.

Apreciada la concurrencia de causas, este Consejo Consultivo considera que deben ponderarse en un 60 % imputable al conductor y un 40 % atribuible a la Administración, por la que la estimación ha de ser parcial.

Ello se entiende sin perjuicio de la posibilidad que tiene la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de repetir la parte del importe de la indemnización que pueda corresponder a la responsabilidad de la empresa contratista por la ausencia de señalización, que posteriormente colocó.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, este Consejo Consultivo considera adecuada la indemnización reclamada por el importe del vehículo siniestrado, de acuerdo con el informe valorativo aportado, pero no puede hacer una valoración definitiva de los daños personales.

Esta imposibilidad deriva de que, según consta en el atestado, "no se accionó ninguno de los mecanismos frontal o lateral de airbag, a pesar de los choques contra la valla de protección, señal vertical y árboles que sufrió el vehículo". Lo que se corrobora por el ingeniero técnico industrial, que añade que tampoco actuaron "aparentemente los pretensores de los cinturones de seguridad".

Dado que las lesiones y secuelas que padece la víctima pudieron deberse en gran medida a la falta de actuación de los sistemas de seguridad del



vehículo, solo serán resarcibles los daños que se hubieran producido en el supuesto de que tales sistemas hubieran funcionado correctamente, ya que su no activación es un hecho no imputable a la Administración.

La acreditación de los daños que, conforme a lo expuesto, serían indemnizables ha de realizarse en un posterior expediente contradictorio.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos expuestos en el cuerpo del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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