



Sr. Velasco Rodríguez, Presidente en funciones

Sr. Rey Martínez, Consejero y Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de marzo de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxx y D. xxxx1*, 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 17 de febrero 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 Dña. xxxx y D. xxxx1, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de febrero de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 66/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 28 de mayo de 2013 Dña. xxxx y D. xxxx1 presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Diputación Provincial de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente acaecido el 6 de noviembre de 2012 en la carretera xx, a la altura del punto kilométrico 1,700, a consecuencia de la gravilla que había en la calzada. Expone que la grava que se acumulaba en la calzada -y que causó la pérdida del control del vehículo-, procedía de las obras de acondicionamiento de la vía que, además, no estaban



señalizadas. Reclama una indemnización de 11.411,93 euros para Dña. xxxx, por los días de baja y secuelas padecidos, y de 2.613,28 euros para D. xxxx1, por los daños y perjuicios causados en el vehículo.

Adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación relativa al proceso penal seguido a raíz de los hechos por los que se reclama, entre ella, de un informe médico forense de lesiones y del Auto de 24 de abril de 2013, de sobreseimiento libre y archivo de las actuaciones.

- Atestado instruido por la Guardia Civil, en el que se señala como causa principal o eficiente del accidente "no señalar de manera adecuada y eficiente la existencia de obras de acondicionamiento y mejora del firme". Se adjunta al atestado un reportaje fotográfico y el formulario de datos por accidente de circulación en el que se constata la inexistencia de señalización por obras y la presencia de gravilla en la calzada (apartados 41 y 45) y se apunta como posibles factores concurrentes el estado o condición de la vía y la velocidad inadecuada (apartado 53), aunque se indica que no se aprecian infracciones del conductor y no se le señala como presunto responsable (apartados 114 y 122).

- Informes médicos y partes médicos de baja laboral.

- Informe pericial de daños materiales y facturas de reparación y de la Inspección Técnica de Vehículos que tuvo que volver a pasar el vehículo.

Segundo.- El 16 de noviembre de 2013 el Servicio de Infraestructuras y Obras emite un informe en el que describe las circunstancias de la calzada y su señalización, los trabajos realizados y la posición final del vehículo, y concluye que "la velocidad del vehículo era superior a la limitación de la carretera". De dicho informe procede destacar lo siguiente:

"Es habitual que tras este tipo de labores de conservación quede sobre la carretera algo de gravillín suelto, por lo que dependiendo del lugar se señala o no su presencia y se limita la velocidad del tráfico.



»El equipo de bacheo, al encontrarse próximo al casco urbano y con limitación de velocidad a 70 km/h y 50 km/h, consideró que era suficiente con la señalización de la carretera.

»A primera hora del día 6 de noviembre se trasladó al municipio de xxxx2 el equipo de bacheo para proseguir con sus trabajos: barrido de gravillín de la carretera y continuación con el bacheo. Al llegar al lugar se encontraron con el accidente, por lo que colaboraron con los afectados y la Guardia Civil en la limpieza de la carretera y colocación de las señales (de obra y limitación de velocidad a 30 km/h).

»Desde que el equipo de bacheo finalizó los trabajos el día 5 de noviembre, a las dos de la tarde aproximadamente, hasta las 9 de la mañana del día 6 circularon por esa carretera alrededor de 800 vehículos (según los aforos de nuestra base de datos extrapolando el número de horas transcurridas), por un tramo que está limitado a 50 km/hora sin que se produjera ningún accidente”.

Finalmente, realiza el cálculo de la distancia de detención del vehículo, teniendo en cuenta el tiempo de reacción del conductor, la distancia de frenado y la corrección por la existencia de gravilla, y concluye que el vehículo debería haberse detenido a una distancia de 35,70 metros desde el inicio del sellado (obra realizada en la calzada). Sin embargo, el vehículo recorrió una distancia de 71 metros, remontando incluso un bordillo y quedando girado en sentido contrario. Por lo que el informe concluye que la velocidad era superior a la permitida.

Se adjunta al informe un reportaje fotográfico de la zona.

Tercero.- Concedido el trámite de audiencia no consta la presentación de alegaciones.

Cuarto.- El 10 de febrero de 2014 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 superior a la permitida.

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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, 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.

3ª.- Concurren en los reclamantes los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Presidente de la Diputación Provincial, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con el artículo 34.1.o), 34.2 y 35.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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.

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 se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.



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, 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.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece 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". Este precepto, reproducido casi de forma literal por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.



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 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, comprobados los daños sufridos por los reclamantes, es preciso determinar si estos ha sido consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Los reclamantes alegan que el accidente, cuya realidad está probada en el expediente, se produjo a consecuencia de la gravilla que había 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 caso analizado, existen dos informes contradictorios en cuanto a la causa determinante de la ocurrencia del siniestro. El atestado de la Guardia Civil atribuye la causa eficiente o principal a la ausencia de señalización mientras que el informe de la Diputación considera que la señalización de peligro por obras y de restricción de velocidad era innecesaria a la vista de las características de la vía y de las obras. En este caso, la Guardia Civil obtuvo los datos e informaciones en el mismo lugar de los hechos poco tiempo después de ocurrido el accidente, lo que permitió realizar una valoración inmediata y sobre



el terreno de las circunstancias que pudieron causar el siniestro. Por el contrario, el informe de la Diputación Provincial se emitió un año después del accidente y recoge, como se expone *ut infra*, afirmaciones contradictorias con hechos constatados por la Guardia Civil. Estas circunstancias, además de la mayor imparcialidad que, en este caso, ha de atribuirse al atestado por carecer la Guardia Civil de interés en el asunto, llevan a este Consejo a atribuir mayor validez y convicción al atestado de la Guardia Civil.

Expuesto lo anterior, en el atestado se considera como causa principal o eficiente del accidente "no señalar de manera adecuada y eficiente la existencia de obras de acondicionamiento y mejora del firme, siendo los responsables el personal encargado de la obra dependiente de la Diputación Provincial de xxx1, todo ello en concordancia a la Ley de Carreteras y la Instrucción del 31-08-1987 número 8.3.IC, todo esto debido a que las condiciones de adherencia de la carretera por la existencia de gravilla en el firme, unidas a la falta de señalización alguna que informase a los conductores de la presencia de obras y que modificase el comportamiento de los mismos adaptándolo a la situación no habitual representada por las obras y sus circunstancias específicas, pueden crear un riesgo para la conducción".

El informe técnico de la Diputación trata de justificar la ausencia de señalización en la suficiencia de la señalización genérica de limitación de velocidad existente a la entrada de la localidad (70 kilómetros por hora y 50 kilómetros por hora) y en la no necesidad de señalización complementaria restrictiva de velocidad y de peligro por obras.

Estas afirmaciones, sin embargo, no coinciden con lo manifestado en el lugar del accidente por el encargado de las obras, cuyas declaraciones se recogen en el atestado. Así: en una de las diligencias de exposición (folio nº 2 del atestado) consta que "al ser preguntado por la ausencia de señalización, manifiesta que recibe instrucciones del ingeniero de la Diputación de retirar la señalización una vez acabada la jornada, por el habitual hurto de las mismas cuando finalizan y se marchan de la zona"; y en otra (folios nº 3 y 4 del atestado) figura que, al ser preguntado por las señales de peligro por obras, manifestó "que las señales no las habían dejado puestas el día anterior, ya que en ocasiones se las habían llevado, siendo éste el motivo por el cual no estaba señalizado ese tramo de obras de la carretera xx".



Estas afirmaciones desvirtúan con claridad lo manifestado en el informe técnico de la Diputación y permiten concluir que en ese tramo era necesaria una señalización complementaria de peligro por obras y de limitación de la velocidad. Esto último se confirma por el hecho de que, según consta en el atestado, tras el accidente los operarios procedieron a la limpieza inmediata de la gravilla de la zona y a la señalización de peligro por obras y de restricción de la velocidad máxima a 30 kilómetros por hora (no a la genérica de 50 kilómetros por hora que justifica el informe técnico).

Por otra parte, en el informe técnico de la Diputación se trata de probar la concurrencia de exceso de velocidad del conductor, causa ésta por la que se propone desestimar la reclamación. Sin embargo, y pese al estudio detallado que se ofrece en el informe, en el atestado del accidente no se contempla esta causa como determinante del accidente. Aunque en el atestado se apunta como posible factor concurrente del accidente la velocidad inadecuada (apartado 53 del formulario de obtención de datos), también se constata que no se han producido infracciones del conductor y que éste es el presunto responsable del siniestro. De ello se infiere que la velocidad era inadecuada para las condiciones que presentaba en ese momento la calzada por la gravilla (no cabe obviar que debía señalizarse con limitación a 30 km/h, como después se hizo) y no que se haya producido una infracción del conductor por exceso de velocidad.

Atendida en este caso a la mayor convicción y certeza en los datos del atestado de la Guardia Civil, este Consejo Consultivo considera que la causa eficiente del siniestro producido fue la ausencia de señalización de peligro por obras y de restricción de la velocidad máxima. A esta conclusión lleva también el hecho de que se haya seguido un procedimiento penal por la falta de diligencia en la señalización de las obras (Juicio de Faltas 246/2012), proceso que concluyó con el sobreseimiento libre y el archivo de las actuaciones, por considerarse que esta falta de diligencia "no entra en el ámbito del Derecho Penal, debiendo (...) relegarse la controversia al proceso civil".

Por tanto, la Administración ha incumplido su obligación de mantener las vías de su titularidad en unas condiciones de seguridad adecuadas y debe responder de los daños causados.

La reclamación, pues, debe estimarse.



6ª.- Respecto al importe de la indemnización, los reclamantes solicitan 11.411,93 euros por "125 días de baja impeditiva y 4 puntos de secuelas más el 10 % del factor de corrección por perjuicio económico al encontrarse la víctima en edad laboral y trabajando efectivamente"; y 2.442,72 euros por los gastos de reparación del vehículo.

Los daños materiales reclamados (2.442,72 euros) están acreditados en la factura de reparación aportada.

En cuanto a los daños personales, el informe médico forense de sanidad por curación y estabilización de las lesiones de la perjudicada obrante en el expediente acredita la realidad de los daños y lesiones reclamadas. Respecto a su valoración, este Consejo Consultivo, aplicando orientativamente los baremos indemnizatorios publicados por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, considera que procede el resarcimiento de los siguientes conceptos y por las siguientes cuantías:

a) Por lesiones permanentes: 3.308,00 euros.

- 3.007,28 euros por 4 puntos de secuelas (a 751,28 euros/puntos, atendiendo a la edad de la reclamante, 49 años).

- 300,72 euros resultado de aplicar un 10 %, en concepto de factor de corrección, sobre la cantidad anterior.

b) Por incapacidad temporal:

- 7.075,00 euros por 125 días de baja impeditiva (a 56,60 euros/día).

c) En cuanto al factor de corrección (707,50 euros), los tribunales han venido ofreciendo soluciones variadas, según el perfil de las víctimas, en los casos de indemnizaciones por incapacidad temporal, y existen discrepancias sobre si puede verse incrementada una indemnización por la aplicación de los factores de corrección de la letra B) de la tabla V del baremo.

El problema tiene su origen en que en la tabla V falta la referencia establecida en las tablas II y IV -relativas, respectivamente, a las



indemnizaciones básicas por muerte y por lesiones permanentes- a que sus factores de corrección pueden aplicarse "a cualquier víctima en edad laboral, aunque no justifique ingresos". Si se atiende a la literalidad de la norma, habría que entender que para que resulten de aplicación los factores de corrección y en consecuencia incrementar la cuantía indemnizatoria por incapacidad temporal, han de justificarse los ingresos dejados de percibir. No obstante, parte de los tribunales y de la doctrina considera que una solución más coherente con el sistema de valoración, es la de acudir a la aplicación analógica de la ley (artículo 4 del Código Civil), al haber identidad de razón.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2012 dio solución definitiva a la jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales en esta materia, al considerar que se impone siempre aplicar el factor de corrección por perjuicios económicos a toda víctima en edad laboral, aunque no se prueben ingresos y aunque esta previsión no aparezca en relación con los perjuicios económicos ligados a la incapacidad temporal (Tabla V). En consecuencia, procede su abono al interesado.

En virtud de lo expuesto, este Consejo considera procedente abonar a Dña. xxxx 11.090,50 euros por los daños personales sufridos y a D. xxxx1 2.442,72 euros por los daños materiales ocasionados en el vehículo.

Una vez que se determine, conforme a lo expuesto, la indemnización procedente, su importe deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 Dña. xxxx y D. xxxx1, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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