



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Toro (Zamora) el día 7 de junio de 2012, ha examinado el *expediente 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

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 16 de mayo de 2012 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. 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 fecha 17 de mayo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 307/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

**Primero.-** El 1 de diciembre de 2011 Dña. yyyy, en nombre y representación de D. xxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Diputación Provincial de xxxx1, debido a los daños sufridos en un accidente acaecido el 1 de diciembre de 2010, sobre las 07:50 horas, en



el punto kilométrico 2,800 de la carretera xx, en el puente del Río Cega, al perder aquél el control del vehículo que conducía, salirse de la vía y volcar como consecuencia de una gran placa de hielo sin señalizar que había en la calzada. Reclama una indemnización de 10.250,13 euros (236,10 euros por 4 días de baja impeditiva; y 10.014,03 euros por los daños causados en el vehículo).

Se adjunta a la reclamación copias del pasaporte del perjudicado y del certificado de su inscripción en el Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, de su permiso de conducción, del permiso de circulación y de la tarjeta de inspección técnica del vehículo siniestrado, del informe estadístico del accidente elaborado por la Guardia Civil, de los partes de baja y alta laboral y de un informe pericial de valoración de daños. Aporta asimismo un escrito en el que el interesado otorga su representación. Posteriormente, previo requerimiento de la Administración, el interesado comparece para otorgar su representación en presencia del funcionario.

**Segundo.-** El 19 de noviembre de 2009 el Jefe del Servicio de Infraestructura y Obras emite un informe, al que se adjuntan unas fotografías de la señalización existente, en el que expone lo siguiente:

“La carretera xx -xxxx2 a xxxx3- pertenece a la Red de Carreteras de la Diputación de xxxx1.

»Este Servicio desconocía la existencia de la placa de hielo, y además se trata de una carretera donde no suele haber problemas de hielo, según el capataz de la zona, por lo que debe de tratarse de un caso aislado, del que no teníamos constancia.

»Al contrario de lo que se dice en el escrito presentado, evidentemente las placas de hielo no se señalizan, pero sí es verdad que en esa zona existe una señalización vertical situada justo antes del puente que aconseja reducir la velocidad a 60 km/h.

»De circularse a esa velocidad es improbable que un vehículo pueda salir de la carretera, y menos que tenga unos daños valorados en 10.014,13 euros (siniestro total)”.



**Tercero.-** En el trámite de audiencia se reitera la pretensión resarcitoria.

**Cuarto.-** El 24 de febrero de 2012 la parte reclamante presenta un escrito en el que valora los daños personales sufridos en 1.519,08 euros, de acuerdo con el informe médico forense emitido en las Diligencias Previas Procedimiento Abreviado 320/2011, seguidas a raíz del accidente, en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de xxxx4 (xxxx1). En tal informe se indica que las lesiones precisaron para su curación 2 días de baja impeditiva y 19 días de baja no impeditivos y que el interesado padece una secuela de algia postraumática sin compromiso radicular valorada en 1 punto. Por ello, amplía el importe indemnizatorio reclamado a 11.533,11 euros.

Aporta copias de la declaración médico-forense de sanidad realizada ante el Secretario Judicial y del Auto de 20 de febrero de 2012 por el que se decreta el sobreseimiento provisional de la causa.

**Quinto.-** Obra en el expediente un documento de valoración de vehículos usados, en el que consta que, a fecha de 16 de marzo de 2012, el precio medio del vehículo siniestrado era de 6.018,00 euros.

**Sexto.-** El 26 de abril de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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 punto 4º, regla A), apartado g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, 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 el reclamante 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. Consta que se formuló el 1 de diciembre de 2011, es decir, antes de transcurrir un año desde el accidente, acaecido el 1 de diciembre de 2010.

**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 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.

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 él que se pueda producir. 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, se alega en la reclamación que los daños se produjeron al deslizarse el vehículo como consecuencia de una placa de hielo que había en la calzada. Considera que el siniestro es imputable al funcionamiento anormal del servicio público, ya que la presencia de hielo en la calzada evidencia que la Administración no cumplió con sus obligaciones de vigilancia periódica y de mantenimiento de las carreteras para preservar las condiciones de seguridad de las vías, cuidado y conservación del firme.



Este Consejo Consultivo sin embargo comparte el criterio recogido en la propuesta de resolución, en la medida que ésta reproduce casi literalmente los argumentos expuestos por este Consejo en los Dictámenes 607/2010 y 1122/2010.

Está acreditado que el siniestro ocurrió el 1 de diciembre de 2010 a las 07:50 horas (primera hora de la mañana de un día invernal), debido a la presencia de hielo 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".

Aunque en el informe estadístico del accidente elaborado por la Guardia Civil se hace constar que no existía señalización de peligro, el Jefe del Servicio de Infraestructura y Obras señala que "se trata de una carretera donde no suele haber problemas de hielo, según el capataz de la zona, por lo que debe de tratarse de un caso aislado"; que "evidentemente las placas de hielo no se señalizan" y que la calzada cuenta con una señal vertical, situada justo antes del lugar del accidente, que aconseja reducir la velocidad a 60 kilómetros por hora.

Estas circunstancias permiten apreciar que la Administración no incurrió en inactividad alguna que pudiera generar responsabilidad y que su actuación se adecuó al estándar del servicio exigible.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1997 señala que "para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de



resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable". No obstante, la jurisprudencia mantiene que el estándar exigible en la señalización y conservación de la vía puede variar a la vista de las circunstancias del lugar o de las diferentes clases de vías (al no tratarse de una vía principal, el nivel de exigencia es menor).

La jurisprudencia también ha señalado reiteradamente que en casos como el analizado (placas de hielo en la calzada durante la época invernal) las medidas exigibles a la Administración son más flexibles, lo cual resulta justificado, dadas las extremadas precauciones que se requieren en esas circunstancias en la conducción, ya que la diligencia en ésta resulta ser más alta que la exigencia administrativa de evitar las situaciones de riesgo, puesto que la existencia de hielo sobre la calzada en las carreteras en época invernal constituye un hecho ordinario y normal, que debe ser tenido en cuenta por los usuarios de aquéllas y adoptar así especiales medidas de precaución y celo a la hora de circular por ellas; y más teniendo en cuenta la fecha en la que se produjo el accidente y las condiciones climatológicas propias de la estación invernal.

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





Las circunstancias expuestas permiten concluir que, en este caso, no se ha rebasado el estándar jurídico que es exigible a la Administración en el funcionamiento del servicio público viario, al tratarse de una carretera en la que no es habitual la presencia de hielo.

Por otra parte debe recordarse que el conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, las características y el estado de la vía, las adversas condiciones meteorológicas (persistentes en este caso), ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 19 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

Cabe traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Estado en supuestos similares al examinado (a.e. Dictamen 2.356/2002, de 3 de octubre), que señala: "La concurrencia de circunstancias extraordinarias, como la presencia de hielo en la calzada de una carretera secundaria, en época invernal y a horas tempranas, hubiere obligado a extremar la prudencia y a observar una especial diligencia en la conducción del vehículo, de tal forma que se adecuara su velocidad, incluso reduciéndola por debajo de los límites permitidos, ponderando el estado de la vía, las condiciones meteorológicas o cualquier otra circunstancia que concudiese en aquel momento". En el mismo Dictamen, el Consejo de Estado se pronuncia sobre lo que puede entenderse por velocidad adecuada, y manifiesta al respecto que "la velocidad a que un vehículo puede desplazarse con seguridad depende de múltiples factores, entre los que no son los menos importantes la experiencia del conductor, su atención, su conocimiento de la vía, el trazado y la anchura de ésta, la visibilidad y la incidencia de la situación meteorológica. Consiguientemente las limitaciones de velocidad se establecen con carácter general para aquellos supuestos en que concurren las condiciones óptimas de circulación, quedando al prudente arbitrio de los usuarios de la carretera la minoración conveniente que, atendidas las circunstancias, convendrá en cada caso".

En el caso analizado, el conductor debió extremar las precauciones y adecuar la circulación a las especiales circunstancias que concurrían en ese momento (condiciones climatológicas propias de la fecha invernal).



En definitiva, al no haberse rebasado el estándar jurídico que es exigible a la Administración en la conservación de la carretera y al ser el conductor el que debía extremar las precauciones en la conducción, la reclamación debe desestimarse.

### **III CONCLUSIONES**

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

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