



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de julio de 2012, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de la sociedad qqqq*, 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 28 de junio 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 a instancia de qqqq., representada por D. yyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo por la caída de un árbol.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 28 de junio de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 425/2012, 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. Rey Martínez.

**Primero.-** El 21 de julio de 2011 qqqq., representada por D. yyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Junta de Castilla y León, debido a los daños ocasionados al vehículo matrícula vvvv en un accidente ocurrido el 7 de enero de 2011, en el punto kilométrico 6,200 de la carretera autonómica xx, que une las localidades de xxxx1 y xxxx2, cuando a



consecuencia del viento cayó sobre la calzada un árbol contra el que chocó, lo que le provocó daños en el techo y en el lateral del vehículo.

Considera que existe responsabilidad de la Administración Autonómica como titular de la vía en la que se produjo el accidente y estar encargada de su conservación y mantenimiento.

Acompaña a su reclamación copias de la documentación acreditativa de la representación, de la certificación de Tráfico sobre la titularidad del vehículo, del informe estadístico Arena elaborado por la Guardia Civil, del informe de valoración de daños y factura de reparación del vehículo por importe de 2.717,22 euros, al que asciende la reclamación.

**Segundo.-** El 2 de septiembre el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx3 acuerda el nombramiento de instructor, lo que se notifica al reclamante.

**Tercero.-** Obran en el expediente informes del encargado del parque de maquinaria de 30 de septiembre, del vigilante de explotación de la zona de 5 de octubre, del encargado de conservación de la zona norte de 7 de octubre, de la empresa encargada de la conservación de la carretera qqqq1, de 10 de octubre y del ingeniero de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento de xxxx3 de 14 de octubre, todos ellos de 2011. Este último informe, a la vista de los anteriores, se pronuncia en los siguientes términos:

“Como se desprende de los informes emitidos tanto por el equipo de Vigilancia de xxxx4, como por la empresa encargada del mantenimiento qqqq1 y el encargado de conservación de la zona norte, no se tuvo conocimiento del accidente hasta la fecha de recepción de la solicitud de informe.

»El equipo de vigilancia de xxxx4 no recibió ningún aviso, ni comunicación ni queja en la fecha del siniestro ni en días siguientes sobre la presencia de un árbol caído en el borde de la plataforma.



»A la vista de lo anterior, el accidente ocurrido, a juicio del abajo firmante, no se considera como consecuencia de un anormal funcionamiento de este servicio”.

**Cuarto.-** Mediante escrito de 20 de octubre se acuerda la apertura del período probatorio. Durante dicho período, además de otros documentos, se incorpora al expediente el informe de 25 de octubre de 2011 del Jefe del Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de xxxx4, en el que se indica que no existía ningún tipo de señal que indicara el peligro existente en la calzada y el informe del Jefe de la Sección de Protección Civil de 7 de noviembre de 2011 que señala que “para el día 7 de enero de 2011 no había declarada alerta alguna por riesgo meteorológico por parte de la Agencia de Protección Civil de la Junta de Castilla y León ni hay constancia de la activación de ningún Plan de Emergencia Territorial por riesgos meteorológicos”.

**Quinto.-** El 30 de noviembre se concede trámite de audiencia a la parte reclamante, quien el 21 de diciembre presenta alegaciones en las que reitera la pretensión.

**Sexto.-** Solicitado informe aclaratorio a la Guardia Civil sobre si el vehículo se encontraba estacionado o circulando al tiempo del accidente, aquélla informa el 4 de marzo de 2012, que el vehículo estaba circulando.

**Séptimo.-** El 22 de marzo se concede nuevo trámite de audiencia al reclamante, quien presenta el 11 de abril alegaciones en las que reitera la pretensión.

**Octavo.-** El 11 de mayo se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación presentada.

**Noveno.-** El 29 de mayo de 2012 la Asesoría Jurídica Territorial informa favorablemente la propuesta de resolución formulada.

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.f), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en 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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (21 de julio de 2011) hasta que se formula la propuesta de resolución (11 de mayo de 2012). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como 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 como 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto en 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 inferior a 3.005,60 euros. Esta norma resulta 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 parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992.

**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 mencionada Ley 30/1992, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.
- b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.
- c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad en cuyo ámbito se produce el daño.



d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** Respecto de las obligaciones que pesan sobre las empresas contratistas o concesionarias en esta clase de procedimientos de responsabilidad patrimonial, debe tenerse en cuenta lo que sobre este particular establece la normativa sobre contratación administrativa.

En atención a la fecha del accidente -pues no hay constancia de la fecha de licitación del contrato-, cabe acudir al artículo 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), que dispone:

“1.- Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

»2.- Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

»3.- Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

»4.- La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.



Es doctrina de este Consejo Consultivo que las previsiones de los artículos 198 de la LCSP y 97 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre, deben aplicarse en sentido literal, es decir, entender que la regla general consiste en la responsabilidad del contratista y que la Administración solo responde si ha mediado una orden suya que haya provocado el daño o que el mismo sea consecuencia de vicios del proyecto (Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de julio de 2001, 19 de febrero de 2002, 24 de abril y 30 de octubre de 2003).

Este criterio, además, ha sido seguido por muchas resoluciones de otros órganos jurisdiccionales. Así, pueden citarse el Auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2003, diversas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (entre otras, las de 1 de junio de 2004, de la Sala de Valladolid, y de 25 de enero y 22 de marzo de 2002, de la Sala de xxx3) y de otros Tribunales Superiores de Justicia, como el de Cataluña (31 de octubre de 2003), Canarias (8 de abril de 2005), Cantabria (2 y 14 de julio de 2004) o Navarra (19 de mayo de 2004).

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta igualmente que aun siendo este criterio el mayoritario en los tribunales y de este Consejo Consultivo, lo cierto es que su aplicación no es en absoluto plana y uniforme, pues aquéllos, al enfrentarse a la necesidad de dar satisfacción al derecho a la tutela judicial efectiva del perjudicado, han venido interpretando que si la Administración no resuelve la reclamación, o lo hace sin determinar quién debe responder, o sin dar la debida audiencia al contratista con la advertencia expresa de que puede ser declarado responsable de los daños y perjuicios, puede ser condenada a su indemnización, sin perjuicio de que, posteriormente, pueda repetir lo satisfecho por tal concepto frente al contratista.

En este sentido y a título de ejemplo puede citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de xxx3, de 22 de abril de 2004, que declara que "la Administración demandada, lejos de cumplir con el ordenamiento jurídico vigente, simplemente omitió dar traslado de la reclamación del recurrente a la empresa contratista, sin que conste que se haya tramitado y mucho menos resuelto, tal y como lo exigía el marco jurídico más arriba indicado la reclamación de la parte recurrente. Y desde luego, ante este supuesto de incumplimiento legal, lo que no puede la Sala es dar cabida a sus



pretensiones pues suponen en esencia, que la propia Administración Local se beneficie de su conducta netamente ilegal. Sólo cabría circunscribir la responsabilidad de la Administración demandada a los justos límites establecidos por el artículo 98 (actual 97) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de haber seguido el procedimiento legalmente establecido”.

En la misma dirección pueden citarse las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Castilla y León, Sala de xxx3, de 25 de enero y 22 de marzo de 2002; de Galicia, de 23 de marzo de 2005; de Canarias, de 21 de septiembre de 2004 y 28 de enero de 2005; de Madrid, de 30 de septiembre y 5 de octubre de 2004; o de Navarra, de 14 de junio de 2004.

Conforme con lo razonado hasta ahora, en la tramitación del procedimiento de responsabilidad ha de discernirse si la actuación lesiva es atribuible a la Administración Pública titular del servicio que se presta, o al contratista o concesionario al que se le ha encomendado aquél. Pero para ello es inexcusable que durante la instrucción del procedimiento tramitado al efecto se conceda a dicho contratista la posibilidad de intervenir en él, formular alegaciones y, en su caso, proponer y practicar la pertinente prueba, pues en caso contrario se le ocasionaría una patente indefensión en la aplicación del régimen que sobre daños y perjuicios se contempla en el artículo 198 de la LCSP.

En el presente caso no se ha concedido trámite de audiencia en forma al contratista ya que, si bien se ha requerido su informe, la petición realizada el 23 de septiembre de 2011 no contiene la advertencia expresa de que puede ser declarado responsable de los daños y perjuicios reclamados. Además, no obran tampoco en el expediente los pliegos de cláusulas administrativas, el contrato, ni circunstancia alguna que permita valorar la responsabilidad de la entidad mercantil, por lo que este Consejo Consultivo se pronuncia solamente sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración y el *quantum* indemnizatorio, que deberá ser, en su caso, objeto de repetición a la empresa contratista.

**6ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, este Consejo Consultivo comparte el criterio de la propuesta de resolución que aprecia la existencia de responsabilidad de la Administración Autónoma por los daños reclamados.





Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en establecer si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del conductor se adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas, así como si la Administración, por su parte, cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía, le resultan exigibles, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

En concreto, el artículo 57.1 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, establece que "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. 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".

Asimismo la citada Ley impone a los conductores de vehículos -usuarios del servicio público- unos deberes, tales como conducir con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio y ajeno (artículo 9.2); estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 11.1); respetar los límites de velocidad establecidos y tener en cuenta, además, las características y el estado de la vía, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad del vehículo a las mismas (artículo 19.1).

En el caso examinado, el daño se produjo como consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público, pues fue ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio de carreteras. Una apreciación conjunta



de las actuaciones obrantes en el expediente y, en especial, las diligencias instruidas por la Guardia Civil, permiten apreciar que el evento dañoso fue debido al mal estado de la calzada, concretamente a la existencia de un árbol caído en ella. Así se pone de manifiesto en el informe emitido por la Guardia Civil, en el que se hace constar que el vehículo chocó contra un obstáculo existente en la calzada, un árbol que se había caído sobre ella a causa del fuerte viento que azotaba la zona. En el informe se incluye como factor concurrente en el accidente el estado o condición de la vía unido al de meteorología adversa. En el informe posterior de 25 de octubre de 2011 se aclara que no existía ningún tipo de señal que indicara el peligro existente en la calzada.

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado en casos similares (Dictamen nº 3.225/2002, entre otros) “la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifique quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar”.

La propuesta de resolución admite la existencia del nexo causal preciso para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, además, excluye una posible exoneración de responsabilidad fundada en la concurrencia de fuerza mayor. Reconoce así “que no se dieron las circunstancias exigidas en la fuerza mayor (como un viento huracanado como causa impredecible e insuperable) encontrándonos ante un caso fortuito”.

En este sentido, en el informe elaborado por la Sección de Protección Civil de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx3 consta la predicción de fuertes vientos. Concretamente, la Agencia de Protección Civil y Consumo de la Junta de Castilla y León señalaba el riesgo de aumento de las rachas máximas de vientos, principalmente el jueves y viernes (7 de enero, día del siniestro) que alcanzarían los 80-90 kilómetros por hora en zonas de montaña y 50-70 kilómetros por hora en zona de interior, de procedencia sur-suroeste, aunque no declaró alerta.



En un caso similar, el Dictamen del Consejo de Estado núm. 42.367, de 29 de noviembre de 1979, señala que “Los 96 Km/h. de velocidad máxima del viento expresan una fuerte intensidad. Pero además de observarse que la referida velocidad máxima fue superada durante otros tres días distintos en menos de un mes, lo que priva al suceso de la nota de imprevisibilidad (rareza), hay que hacer notar que la calificación de fuerza mayor (art. 1105 del Código Civil) está reservada en la jurisprudencia y en la doctrina, a acontecimientos realmente insólitos y extraños al campo normal de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza, lo que no es el caso del expediente, ya que el azote del viento no es un suceso extraño del servicio público de carreteras sino común al mismo, lo que obliga a cuidar extremadamente el estado de conservación de los árboles situados en las márgenes”. En el mismo sentido también se pronuncia el Dictamen núm. 1.287, de 17 de octubre de 1991.

Por lo tanto, al no constar en el expediente negligencia o conducta culposa del reclamante ni acontecimiento generador del daño que pueda calificarse de fuerza mayor y al apreciarse un defectuoso funcionamiento del servicio público de carreteras que originó el accidente, la Administración no puede exonerarse de la responsabilidad legalmente establecida.

**7ª.-** Respecto al importe de la indemnización, este Consejo Consultivo considera procedente indemnizar al reclamante con la cantidad de 2.717,22 euros a la que asciende la reparación del vehículo según factura, precio que se ajusta al existente en el mercado en dichas fechas, según reconoce el informe emitido en el procedimiento por el encargado del Parque de Maquinaria. Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba 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:



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de qqqq., representada por D. yyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo por la caída de un árbol.

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