



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de diciembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de qqqq1, S.L.*, 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 13 de noviembre de 2015 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 qqqq1 S.L., debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 460/2015, 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. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 9 de diciembre de 2014 D. yyyy, en nombre y representación de qqqq1 S.L., presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración Autonómica, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente acaecido el 16 de diciembre de 2013, en el punto

kilométrico 23 de la carretera c623, a consecuencia de una placa de hielo sin señalizar que había en la calzada.

Reclama una indemnización de 6.413,00 euros, importe correspondiente al presupuesto de reparación.

Se adjunta a la reclamación copias de la escritura del poder otorgado al compareciente, de la documentación del vehículo, del informe estadístico del accidente elaborado por la Guardia Civil y del presupuesto de reparación del vehículo. Previo requerimiento de la Administración, aporta copia compulsada de la documentación ya presentada, el recibo de pago del seguro vigente en la fecha del siniestro, la póliza del seguro y un certificado de la empresa en el que se hace constar que no ha recibido indemnización alguna por el siniestro.

Segundo.- El 2 de marzo de 2015 se nombra instructora del procedimiento.

Tercero.- A solicitud de la instructora, el 20 de marzo la Guardia Civil remite el informe estadístico del accidente.

Cuarto.- El 24 de marzo el encargado de taller emite un informe en el que señala que "Los precios de las reparaciones (...) corresponden con los existentes en el mercado" y que "Las partidas presentadas corresponden con un accidente ocurrido en la forma descrita en la reclamación".

Quinto.- El 6 de mayo el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento de xxxx1 emite un informe del que procede destacar lo siguiente:

“1º. La carretera c623 es de titularidad de la Junta de Castilla y León.

»2º. Consultada la página web de información al usuario sobre incidencias en carreteras de la Junta de Castilla y León, el día en que se produjo el accidente se había dado precaución por firme deslizante, debido a la existencia de placas de hielo, entre los puntos kilométricos 20 a 27 de la c623. La incidencia fue comunicada a las 9:07 h. y resuelta a las 14:53 h. [Se adjunta al informe copia de la citada información].

»3º. Existe señalización triangular de advertencia de peligro por existencia de nieve o hielo tipo P-34 en los siguientes puntos kilométricos, que abarcan el lugar del accidente:

»Sentido descendente: 22,100, 19,500 y 16,400.

»Todas las señales llevan un cajetín con la indicación `2.500 m. ´.

»Además de la reseñada, al ser un tramo de carretera de montaña, existe señalización de peligro por esa causa prácticamente cada 4 km en toda la carretera.

»4º. Ese día 16 de diciembre de 2013 sí se actuó antes en la c623 y en otras carreteras de la red autonómica. De acuerdo con los datos del programa SKADE de gestión GPS instalado en vehículos quitanieves, el camión quitanieves con cuña y extendedor de fundentes con base en xxxx2 matrícula vvvv1 inició su recorrido por la c623 a las 09:28 h. desde el punto kilométrico 27,000 (cruce con c626) en sentido descendente, realizando trabajos de extendido de fundentes de modo preventivo, y llega al kilómetro 23, lugar del accidente, a las 09:32 h. (...) la dotación extendida en la carretera es de 10 gramos/m2. Finaliza el tratamiento preventivo en la carretera c623 en el punto kilométrico 17,000 a las 09:38 h. y continúa por la carretera c460. [Se adjunta al informe un anexo con el recorrido del camión de ese día].

»5º. Para cumplir con el mayor grado posible el objetivo de asegurar durante la época invernal una circulación segura, cómoda y fluida por todas las carreteras afectadas por problemas de nieve y hielo, es necesario disponer de un gran montante de recursos humanos, técnicos y económicos, siendo, por tanto, necesario establecer un sistema de forma que la relación coste/beneficio sea aceptable para la comunidad. Como, por otra parte, no todas las carreteras de una determinada red tienen la misma importancia, parece razonable que la eficacia que se exige al mantenimiento invernal está en función de aquélla.

»Para determinar esta eficacia se ha establecido el concepto de nivel de servicio, entendiendo como tal el grado de transitabilidad y seguridad del que se intenta dotar a un tramo determinado durante el periodo invernal.

»En este caso, esta transitabilidad se entiende únicamente relacionada con los problemas de nieve que se puedan presentar, ya que se ha establecido en el pliego de prescripciones técnicas particulares del proyecto para esa carretera un nivel de prioridad 1 (tramo cerrado menos de 3 horas tras finalizar la nevada). Dada la climatología de la zona en la que es probable la ocurrencia de heladas durante el periodo invernal, se ha colocado la señalización que figura en el punto tercero para advertir a los conductores y puedan adaptar la conducción a esta circunstancia.

»6º. (...) Por tanto, el estado de conservación de la carretera por parte de la empresa encargada era bueno el día del accidente, cumpliendo en todo momento con los niveles de servicio asignados por contrato en el tema de atención a la vialidad invernal, en el caso de la carretera c623, un nivel de prioridad 1 (tramo cerrado menos de 3 horas desde que termina el temporal).

»7º. (...)

»8º. La IMD de esa carretera en el año 2013 fue de 2.074 vehículos/día. No se tiene conocimiento de ningún otro accidente por placas de hielo es día en esa carretera.

»9º. La empresa adjudicataria del contrato de conservación es U.T.E. qqqq2, qqqq2 S.L.-qqqq4 S.A., (...)"

Sexto.- Concedido trámite de audiencia al reclamante y a la empresa contratista -ésta en calidad de eventual responsable de los daños-, no consta la presentación de alegaciones.

Séptimo.- En el trámite de audiencia el reclamante aporta el certificado de la aseguradora con la fecha corregida, pero no formula alegaciones.

Octavo.- El 27 de agosto se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al considerar que no se ha rebasado el estándar jurídico exigible a la Administración en el funcionamiento de sus servicios públicos.

Noveno.- El 22 de septiembre de 2015 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León informa favorablemente la propuesta de resolución citada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.g) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo 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 la entidad reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y está acreditada su representación.

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 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 16.b) 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.

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, 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 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, está acreditado que el siniestro ocurrió el 16 de diciembre de 2013 a las 10:00 horas 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".

En el informe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento se afirma que la incidencia de existencia de placas de hielo en la calzada entre los puntos kilométricos 20 a 27 de la c623 fue comunicada a las 9:07 horas; que, tras dicho aviso, el camión quitanieves con cuña y extendedor de fundentes inició su recorrido por la c623 a las 09:28 horas desde el punto kilométrico 27 en sentido descendente, realizando trabajos de extendido de fundentes de modo preventivo, y pasó por el lugar del accidente (kilómetro 23) a las 9:32 horas, es decir, media hora antes del siniestro. Así consta también en los datos extractados del GPS del camión que se adjuntan al informe.

Por lo tanto, la presencia de hielo no es atribuible, en este caso, a un comportamiento omisivo de la Administración por no hacer lo necesario para señalar su presencia o, en su caso, eliminar el hielo o limitar sus efectos, ya que, tan pronto se tuvo conocimiento de la incidencia, se procedió a realizar los trabajos de eliminación de las placas de hielo que, en el lugar del accidente, se realizaron casi media hora antes de que llegara el vehículo siniestrado.

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.

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 produce el accidente y las condiciones climatológicas propias de la estación invernal.

Cabe también 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 concurriese 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 mismo sentido, el Consejo de Estado señala que "la presencia de hielo en la calzada en época invernal ha de considerarse un riesgo ordinario que debe ser asumido por los conductores, obligándoles 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" (Dictámenes 1.651/2009 y 454/2006).

En definitiva, al no haberse rebasado el estándar jurídico que es exigible a la Administración en la conservación de la carretera, no se aprecia que exista nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público y la reclamación debe desestimarse, sin que proceda analizar la valoración de los daños a que se refiere la propuesta de resolución.

6ª.- Por último, debe rectificarse en el fundamento de derecho primero de la propuesta de resolución la normativa atributiva de la competencia para resolver (el Decreto 34/2011, de 7 de julio, se ha derogado por el Decreto 43/2015, de 23 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente) y en el antecedente de hecho primero el relato de los hechos no coincide literalmente con el contenido de la reclamación (existe un error en la hora del accidente).

Asimismo, se advierte que el tercer párrafo de la página 9 de la propuesta de resolución hace referencia a un siniestro ajeno al objeto de la reclamación, en cuanto no coincide ni la carretera en la que ocurrió ni la fecha (se alude a

enero), por lo que debe corregirse teniendo en cuenta, además, que las señales de peligro por existencia de hielo o nieve a que se refiere el informe (ubicadas en los puntos kilométricos 22,100, 19,500 y 16,400) no afectan al lugar del siniestro, dado que éste ocurrió en el kilómetro 23 y el vehículo circulaba en sentido descendente.

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 D. yyyy, en nombre y representación de qqqq1 S.L., 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.