



Sr. S. de Vega, Presidente y  
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de diciembre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1*, 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 4 de noviembre de 2019 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. yyy1, debido a los daños sufridos en un accidente por la caída de un árbol en la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 5 de noviembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 544/2019, 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. S. de Vega.

**Primero.-** El 23 de enero de 2019 D. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Diputación Provincial de xxx1, debido a los sufridos en un accidente ocurrido el 10 de noviembre de 2018, sobre las 14:35 horas, cuando su hijo, D. yyy2, que circulaba con su vehículo (vvvv) y con su



autorización por la carretera provincial cc-7518, a la altura del punto kilométrico 3,300, colisionó con la rama de un árbol que se precipitó en ese instante sobre la calzada. Solicita una indemnización de 7.011,96 euros.

Aporta copias del atestado policial y del presupuesto de reparación del vehículo, así como fotografías del estado del automóvil. Previo requerimiento de subsanación, aporta copia de la póliza del seguro y un presupuesto detallado en el que se incrementan los gastos de reparación hasta 7.999,06 euros.

**Segundo.-** El 20 de marzo el ingeniero jefe del Servicio de Fomento de la Diputación emite informe en el que, en síntesis, indica lo siguiente:

- Que no consta en ese Servicio que se hubiera recibido aviso alguno con motivo de la existencia de un árbol caído en ese punto de la carretera.

- Que en la fecha en que tuvo lugar el accidente estaba en vigor el contrato de obras de conservación ordinaria y reparación de firmes de la red provincial de carreteras. Zona oriental" con la empresa qqqq, S.L.U.

- Que entre las obligaciones del contratista, conforme al pliego de prescripciones técnicas particulares del proyecto de obras correspondiente al contrato suscrito, se encuentran la "retirada de objetos de la carretera y zonas adyacentes" y la "limpieza periódica de calzadas, isletas, arcenes y cunetas" (grupo 1 del punto 1.2. "Operaciones de conservación incluidas en cada grupo"), a realizar "siempre que aparezca la necesidad y con ejecución inmediata" conforme establece el punto 2.4 "Periodicidad y plazo de ejecución de las operaciones".

- Que de conformidad con el artículo 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, correspondería a dicha empresa la eventual responsabilidad reclamada.

**Tercero.-** Concedido trámite de audiencia a la contratista, el 5 de abril presenta alegaciones en las que declina toda responsabilidad sobre el suceso, toda vez que se llevaron a cabo adecuadas actuaciones de mantenimiento de la vía y que, una vez recibido aviso del accidente, se procedió a su atención inmediata. Se añade que la carretera "está dotada de la señalización adecuada y



suficiente para mantener la seguridad vial cumpliendo con la Norma 8.1.I.C del Ministerio de Fomento de febrero de 2014”.

**Cuarto.-** El 21 de mayo el ingeniero industrial jefe del Servicio del Parque Móvil informa de que el presupuesto de reparación detallado se puede estimar correcto y que el valor del vehículo en el momento del siniestro ascendería a 1.780 euros según el índice de valor de vehículos usados por precios medios de mercado aprobado por la Junta de Castilla y León.

Añade que, vistas las fotografías del atestado policial y las previsiones meteorológicas previstas para esas fechas (con rachas máximas de 80 kilómetros por hora en áreas de montaña y en torno a los 60 kilómetros por hora para áreas de meseta), estima que “el árbol, o sus ramas, debieron ser retiradas y como al parecer no fueron apartadas por la brigadas propias de la Diputación, según se ha consultado con el capataz de la zona, y dado que el día era sábado probablemente fuera la empresa de mantenimiento que está contratada la que realizó tal labor, máxime si era un árbol caído sobre la calzada”; por lo que aconseja solicitar informe a esta.

**Quinto.-** Mediante escrito de 12 de julio la empresa qqqq incorpora un certificado de datos climatológicos en xxx2 el día del accidente, donde se detectaron rachas máximas de viento de 62 kilómetros por hora.

**Sexto.-** El 18 de julio el ingeniero jefe del Servicio de Fomento de la Diputación informa de que, según el atestado del accidente, el factor determinante del accidente fue el estado climatológico (fuerte viento); que el tramo de la carretera donde se produjo el percance es un tramo recto, con buena visibilidad, y el conductor acababa de superar (97 metros antes del lugar del accidente) una señal de fin de limitación de velocidad de 40 kilómetros por hora. Por lo tanto, de circular a la velocidad indicada, el conductor “habría avanzado 50 metros desde la percepción del árbol caído en la calzada de la carretera, pudiendo detener el vehículo 47 metros antes del lugar del accidente”.

Señala que el accidente se produjo por un “hecho imprevisible, no evitable, que sucede de forma inmediata y repentina y que se escapa al control de [la] Administración, ya que se este se encontraba en buen estado y carecía de signos externos que hicieran suponer lo contrario”; que “parece que el reclamante (sic) circulaba a una velocidad inadecuada para las características y estado de la vía



en el tramo en que tuvo lugar el accidente”; y que el árbol no es de titularidad de la Diputación.

**Séptimo.-** Concedido trámite de audiencia al reclamante y a la contratista, el 6 de agosto el interesado presenta alegaciones en las que se ratifica en su pretensión inicial.

**Octavo.-** Previo informe del ingeniero jefe del Servicio de Fomento de la Diputación sobre las alegaciones presentadas, el 31 de octubre de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que, en todo caso, la responsabilidad correspondería a la empresa encargada del mantenimiento de las carreteras.

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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) 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 tramitado con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

No obstante, ha de ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (23 de enero de 2019) hasta que se formula la propuesta de resolución (31 de octubre de 2019), lo que constituye una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen



Jurídico del Sector Público, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**3ª.-** Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC.

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 92 de la LPAC, 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 acción se ha ejercitado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante.

**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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que además se remite, de forma genérica, 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.

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 2568/86, de 28 de noviembre, se remite a legislación general sobre responsabilidad administrativa, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyy1, debido a los daños materiales sufridos en un accidente que se produjo en la carretera provincial cc-7518, a causa de la caída de una rama de un árbol sobre la calzada.

El artículo 57.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, 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".



Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado (Dictamen 3.225/2002, de 9 de enero de 2003, 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”.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por los reclamantes y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

Este Consejo Consultivo considera que en el presente caso los hechos han quedado acreditados, ya que el atestado de la Guardia Civil constata la presencia de restos de un árbol sobre la calzada.

En cuanto a la responsabilidad de la entidad local, cabe destacar los esfuerzos argumentativos desplegados por la Diputación de xxx1 para tratar de eximir su responsabilidad, pero este Consejo, examinados los documentos que conforman el expediente, discrepa respecto de alguno de ellos.

En primer lugar, porque al corresponder el mantenimiento de la vía pública a la Corporación local, la eventual responsabilidad concurriría, no tanto por el defectuoso funcionamiento del servicio de mantenimiento de carreteras una vez detectado el obstáculo en la vía, sino porque, de acuerdo con el artículo 1.908.3 del Código Civil, responderán los propietarios -en este caso el titular de la carretera- “Por la caída de árboles colocados en sitios de tránsito cuando no sea ocasionado por fuerza mayor”, circunstancia ésta cuya concurrencia no consta.



De este modo, la causa del nacimiento de tal responsabilidad se encontraría en la omisión de la vigilancia que el propietario debe ejercer sobre el arbolado para impedir que pueda caer y ocasionar daños y perjuicios con su caída, aunque también puede considerarse como un supuesto de responsabilidad objetiva por riesgo.

Parece claro que tal responsabilidad se extiende también a los casos de bienes públicos, cuyos titulares no pueden pretender quedar exentos de aquella. Y ello sin perjuicio de la eventual reclamación que pudiera corresponder al propietario de los árboles y plantaciones pero que, en todo caso, deberá tramitarse en procedimiento independiente al que nos ocupa.

En segundo lugar, este Consejo disiente igualmente sobre el desplazamiento de la responsabilidad que se pretende, de ser estimada la reclamación, hacia la empresa contratista. Es doctrina consolidada de este órgano consultivo que, en estos supuestos, la eventual responsabilidad sobre los daños causados a particulares corresponde a la administración reclamada en cuanto titular del servicio público causante de la lesión, sin perjuicio, en su caso, de la repetición a la empresa contratista finalmente responsable, si así procede de acuerdo con el contrato celebrado y en los términos del artículo 214 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, aplicable al contrato (por todos Dictamen 259/2019, de 21 de junio).

Por otro lado, no cabe considerar la caída del árbol como un suceso de fuerza mayor. Para determinar qué se entiende por fuerza mayor en los supuestos de viento, procede remitirse al Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios, aprobado por el Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, cuyo artículo 1.1.a) califica como acontecimiento extraordinario la tempestad ciclónica atípica, definida en el artículo 2.e), como "el tiempo atmosférico extremadamente adverso y riguroso producido por (...) 4º. Vientos extraordinarios, definidos como aquéllos que presenten rachas que superen los 120 km por hora. Se entenderá por racha el mayor valor de la velocidad del viento, sostenida durante un intervalo de tres segundos".

En los informes en los que se transcriben los datos climatológicos registrados en ese día estos no alcanzan a recibir la calificación de fuerza mayor.





Consta en el expediente que el día del accidente las rachas máximas de viento oscilaban entre los 44 y los 59 kilómetros por hora.

Conviene precisar que la Administración no responde en los supuestos de fuerza mayor, pero sí en los de caso fortuito. La fuerza mayor es una causa no solo irresistible, sino sobre todo extraña y ajena al funcionamiento del servicio; un acontecimiento exterior o inesperado, imprevisible o irresistible; acontecimiento que, aparte de ser ordinariamente imprevisible y siempre inevitable, excede de los riesgos propios de la empresa; suceso que está fuera del círculo de actuación obligado, que no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable. Por su parte, el caso fortuito es un hecho imprevisible o indeterminable, pero interno al funcionamiento del servicio, conectado a sus propios elementos intrínsecos: aquellos eventos intrínsecos, ínsitos en el funcionamiento de los servicios públicos.

En el presente supuesto, las ráfagas de viento son una causa externa, pero no cabe afirmar que inevitable, irresistible ni insuperable, por lo que no se aprecia la existencia de fuerza mayor.

Ahora bien, una vez descartada la existencia de fuerza mayor, debe traerse a colación la argumentación vertida en el informe del ingeniero jefe del Servicio de Fomento de la Diputación de 18 de julio de 2019 cuando señala: "(...) es necesario tomar en consideración la velocidad de circulación del vehículo en el momento del accidente, pues existe una clara relación ente dicha velocidad de circulación y los daños que se puedan ocasionar. En este sentido, y como se ha indicado, teniendo en cuenta que el siniestro ocurre en las proximidades de la finalización del tramo urbano de la localidad de xxx2; concretamente el vehículo en su itinerario acababa de transitar por la travesía de la citada localidad, cuya velocidad máxima de circulación se encontraba limitada a 40 km/h, finalizando dicha prohibición a la altura del punto kilométrico 3+203 (97 metros antes del lugar del accidente) el vehículo debería haber circulado como máximo a 40 km/h a la altura del citado punto kilométrico 3+203; y ello porque, a esta velocidad, para un tiempo de percepción y reacción de un segundo, ante la presencia de cualquier obstáculo en la carretera, se estima que el vehículo habría avanzado 11 metros, a los que habría que añadir la distancia de frenado que, para esta velocidad de circulación máxima de 40 km/h, conforme establece el apartado 3.2.1 de la noma 3.1-/C Trazado, de la Instrucción de Carreteras del Ministerio de Fomento, aprobada por Orden FOM/273/2016, de 19 de febrero se estima en



39 metros más. Por tanto, si el conductor del vehículo hubiera circulado a la velocidad máxima permitida de 40 km/h a la altura del punto kilométrico 3+203, habría avanzado 50 metros desde la percepción del árbol caído en la calzada de la carretera, pudiendo detener el vehículo 47 metros antes del lugar del accidente (la distancia entre el punto kilométrico 3+203 en el que la velocidad máxima de circulación se establecía en 40 km/h y el punto kilométrico 3+300 donde tiene lugar el accidente es de 97 metros, superior, por tanto a los 50 metros que se estima emplearía el vehículo en detenerse ante la presencia del árbol caído en la carretera), evitando con ello el impacto contra el árbol y la posterior salida de la vía del vehículo (...)."

Cabe indicar, por ello, que, dado el argumento técnico, unido a la obligación que corresponde a todo conductor de atender a las características y estado de la vía, y a las condiciones meteorológicas y de circulación, entre otras, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 21.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), se considera que la reclamación debe desestimarse, ya que una circulación adecuada a los límites y condiciones señalados habría podido evitar el siniestro.

Asimismo, la citada Ley sobre tráfico 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 virtud de lo expuesto cabe afirmar que, al existir indicios razonables de que la conducción no se sujetó a las condiciones señaladas, tal actuación enerva la responsabilidad de la administración reclamada y, por lo tanto, 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 D. yyy1, debido a los daños sufridos en un accidente por la caída de un árbol en la calzada.

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