

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

427 *Sala Primera. Sentencia 160/2008, de 2 de diciembre de 2008. Recurso de amparo 4385-2005. Promovido por don José Enrique Veira Villar y otra frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó su demanda sobre responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado. Vulneración de sus derechos a la igualdad en la aplicación de la ley y a la tutela judicial efectiva: sentencia que cambia de criterio respecto al aplicado a otros perjudicados por el mismo accidente de tráfico sin justificación.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta; don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Trepms, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4385-2005, promovido por don José Enrique Veira Villar y doña María Luisa Prego Louro, representados por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y asistidos por la Abogada doña Berta Souto Roig, contra la Sentencia de 13 de abril de 2005 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado, a su vez, contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que ostenta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 14 de junio de 2005, el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de don José Enrique Veira Villar y doña María Luisa Prego Louro, interpuso recurso de amparo contra la resolución que se cita en el encabezamiento.

2. Los fundamentos de hecho de la demanda son los siguientes:

a) El 20 de diciembre de 2001 los recurrentes formularon reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado por los daños causados en sus vehículos por un accidente de tráfico que tuvo lugar el 12 de mayo de 2001 en la carretera nacional VI. Según el atestado de la Guardia Civil de Tráfico, el accidente se produjo por la presencia de sustancia deslizante en la calzada que, junto con las condiciones atmosféricas y de rodadura, provocaron que don José Marcos Cao Boedo perdiese el control del vehículo al efectuar un adelantamiento y colisionase con el vehículo adelantado, propiedad de la entidad mercantil Manuel Periscal Barca, S.L., conducido por doña María Verónica Julien Pérez. Posteriormente, el vehículo accidentado colisionó con los dos vehículos propiedad de los demandantes de amparo que se hallaban estacionados en las inmediaciones del edificio Residencia La Fortaleza.

b) Como consecuencia de dicho accidente formularon reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra la Administración don José Marcos Cao Boedo, don Manuel Periscal Barca y los recurrentes en amparo. Todas las reclamaciones fueron

desestimadas por silencio administrativo, por lo que todos ellos optaron por formular los correspondientes recursos contencioso-administrativos.

c) El recurso contencioso-administrativo formulado por don José Marcos Cao Boedo fue estimado por Sentencia de 28 de septiembre de 2004 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. La Sentencia declaró el derecho del recurrente a percibir la indemnización solicitada por los daños causados por el funcionamiento anormal de los servicios públicos, como consecuencia de la existencia de una sustancia deslizante en la calzada que causó el accidente de tráfico. Asimismo, fue estimado el recurso contencioso-administrativo formulado por don Manuel Periscal Barca por Sentencia de 2 de febrero de 2005 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que reconoció la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados por el accidente de tráfico en una calzada en la que había una sustancia deslizante.

d) Sin embargo, el recurso contencioso-administrativo formulado por los demandantes de amparo contra la desestimación por silencio administrativo de su reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado fue desestimado por Sentencia de 13 de abril de 2005 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. La Sección consideró que no estaba probado que el accidente se debiese a la existencia de la sustancia deslizante en la calzada, por lo que no concurría el necesario nexo causal para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración encargada del mantenimiento de la red de carreteras nacionales del Estado.

3. Los recurrentes fundamentan su demanda de amparo en el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE en relación con la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE) y a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), todo ello por la desestimación de su recurso contencioso-administrativo por la Sentencia impugnada que, de forma arbitraria, negó el nexo causal entre la presencia de sustancia deslizante en la calzada y el accidente de tráfico y los daños producidos a sus vehículos. Nexo causal que, sin embargo, habían reconocido a otros implicados las Sentencias de 28 de septiembre de 2004 y de 2 de febrero de 2005, del mismo órgano judicial y respecto del mismo accidente de tráfico. Los demandantes de amparo solicitan de este Tribunal la nulidad de la Sentencia impugnada y el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado.

4. Por providencia de 27 de septiembre de 2007, la Sección Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y al Ministerio de Fomento para que en el plazo de diez días remitieran respectivamente testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 531-2003 y del expediente administrativo núm. 111.126.2002, interesándose al tiempo que se emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, a excepción de los recurrentes en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. Por diligencia de ordenación de 9 de enero de 2008, la Sección Segunda de este Tribunal tuvo por personado y parte al Abogado del Estado en la representación que ostenta y por recibidas las actuaciones, de las que se dio vista a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por término de veinte días, dentro de los cuales podrían presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme a lo establecido en el art. 52 LOTC.

6. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 11 de febrero de 2008 presentó alegaciones el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso de amparo porque en la Sentencia impugnada existió una diversa valoración de la prueba, mucho más detallada a raíz de lo datos obrantes en el expediente administrativo, lo que llevó al órgano judicial a declarar no probado que la sustancia deslizante de la calzada fuese la causante del accidente, con la inexistencia de nexo causal y, por ende, la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado. Para el Abogado del Estado, la diferente valoración de los mismos hechos

llevó al órgano judicial a desestimar el recurso contencioso-administrativo, sin que se aprecie la lesión de su derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE) ni de ningún otro derecho fundamental.

7. La representación procesal de los demandantes de amparo formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 13 de febrero de 2008, en el que sustancialmente reproduce los argumentos ya expuestos en la demanda.

8. El día 20 de febrero de 2008 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal, interesando el otorgamiento del amparo solicitado por lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE). Matiza el Ministerio Fiscal en sus alegaciones que la invocación del art. 9.3 CE debe entenderse referida al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y que, además, el amparo solicitado debe conllevar la nulidad de la Sentencia impugnada y la retroacción de las actuaciones al momento procesal oportuno para que el órgano judicial se pronuncie con respeto del derecho fundamental a la igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE), pero sin que corresponda a este Tribunal reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado. Una vez centrado el objeto del recurso de amparo alega el Ministerio Fiscal que se dan los requisitos que exige la doctrina constitucional (SSTC 2/2007, de 15 de enero, FJ 2; y 147/2007, de 18 de junio, FJ 3) para entender vulnerado el principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE). De acuerdo con lo alegado por el Ministerio público estamos ante un caso en el que se acredita un *tertium comparationis*, la identidad del órgano judicial, la existencia de alteridad y la ausencia de toda motivación que justifique el cambio de criterio.

9. Por providencia de 27 de noviembre de 2008 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de diciembre de 2008, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de amparo tiene por objeto determinar si la desestimación del recurso contencioso-administrativo formulado por los recurrentes contra la desestimación por silencio administrativo de su reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado por funcionamiento anormal de los servicios públicos lesionó sus derechos fundamentales a la igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE) y a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) en relación con el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE. De acuerdo con la demanda de amparo, la lesión se habría producido por el cambio sin justificación del criterio sostenido por el mismo órgano judicial respecto de la existencia de nexo causal entre la presencia de una sustancia deslizante en la calzada y el accidente de tráfico, con los daños producidos en los vehículos de los demandantes de amparo.

El Ministerio Fiscal interesa el otorgamiento del amparo porque se dan los requisitos que exige la doctrina constitucional para entender vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes a la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE), pero precisa que el objeto del mismo es la resolución judicial, por lo que su estimación sólo debe suponer la retroacción de las actuaciones y no puede implicar el reconocimiento por parte de este Tribunal de la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado.

El Abogado del Estado interesa la denegación del amparo solicitado porque considera motivado el cambio de criterio de la Sentencia impugnada respecto de aquellas aportadas como elementos de contraste, ya que, debido a una mayor precisión en la valoración de las pruebas, el órgano judicial valoró de forma diversa los hechos acaecidos y concluyó negando la existencia de nexo causal entre la presencia de la sustancia deslizante en la calzada y el accidente de tráfico acaecido.

2. De acuerdo con lo alegado por el Ministerio Fiscal, debemos limitar el objeto de este amparo al enjuiciamiento de las quejas sobre la resolución judicial impugnada, que habría producido la lesión de los derechos fundamentales de los recurrentes en amparo con la desestimación de su recurso contencioso-administrativo al variar el criterio seguido

con los otros dos perjudicados por el mismo accidente de tráfico. Nos encontramos, por tanto, ante un recurso de amparo del art. 44 LOTC que tiene por objeto principal enjuiciar la lesión aducida del derecho fundamental de los recurrentes a la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE). La queja sobre la supuesta lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) en relación con la infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), es subsidiaria de aquella referida al derecho fundamental reconocido en el art. 14 CE porque, de acuerdo con la demanda de amparo, tienen su misma causa, es decir, la denegación de tutela judicial con la infracción del principio de seguridad jurídica que habría supuesto que unos de los perjudicados por el mismo accidente de tráfico vieran desestimada de forma arbitraria y sin justificación su reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado, cuando los otros perjudicados por el accidente de tráfico vieron reconocidas sus pretensiones por el mismo órgano judicial. Por ello, comenzaremos nuestro enjuiciamiento por la queja principal de este amparo, la lesión del derecho fundamental de los recurrentes a la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE), que supuestamente habría producido la Sentencia impugnada.

3. Con el fin de enjuiciar la queja sobre la lesión del derecho fundamental de los recurrentes en amparo a la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE) debemos recordar la consolidada doctrina de este Tribunal al respecto, expresada en algunos de los pronunciamientos más recientes (SSTC 2/2007, de 15 de enero, FJ 2; y 31/2008, de 25 de febrero, FJ 2). De acuerdo con esta doctrina constitucional el reconocimiento de la lesión del citado derecho fundamental exige:

«a) La acreditación de un *tertium comparationis*, ya que el juicio de igualdad sólo puede realizarse sobre la comparación entre la Sentencia impugnada y las precedentes resoluciones del mismo órgano judicial que, en casos sustancialmente iguales, hayan sido resueltos de forma contradictoria.

b) La identidad de órgano judicial, entendiendo por tal, no sólo la identidad de Sala, sino también la de la Sección, al considerarse cada una de éstas como órgano jurisdiccional con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación de la Ley.

c) La existencia de alteridad en los supuestos contrastados, es decir, de "la referencia a otro" exigible en todo alegato de discriminación en aplicación de la Ley, excluyente de la comparación consigo mismo.

d) El tratamiento desigual ha de concretarse en la quiebra injustificada del criterio aplicativo consolidado y mantenido hasta entonces por el órgano jurisdiccional o de un antecedente inmediato en el tiempo y exactamente igual desde la perspectiva jurídica con la que se enjuició (entre otras muchas, SSTC 54/2006, de 27 de febrero, FJ 4; y 27/2006, de 30 de enero, FJ 3), respondiendo así a una *ratio decidendi* sólo válida para el caso concreto decidido, sin vocación de permanencia o generalidad, y ello a fin de excluir la arbitrariedad o la inadvertencia. Como hemos afirmado en reiteradas ocasiones (por todas, la ya citada STC 117/2004), lo que prohíbe el principio de igualdad en la aplicación de la Ley es el cambio irreflexivo o arbitrario, lo cual equivale a mantener que el cambio es legítimo cuando es razonado, razonable y con vocación de futuro, esto es, destinado a ser mantenido con cierta continuidad con fundamento en razones jurídicas objetivas que excluyan todo significado de resolución *ad personam*, siendo ilegítimo si constituye tan sólo una ruptura ocasional en una línea que se viene manteniendo con normal uniformidad antes de la decisión divergente o se continúa con posterioridad (STC 201/1001, de 28 de octubre, FJ 2).»

4. En el caso sometido a nuestro enjuiciamiento los demandantes de amparo aportan como *tertium comparationis* las Sentencias de 28 de septiembre de 2004, y de 2 de febrero de 2005 del mismo órgano judicial, es decir, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que estimaron los recursos contencioso-administrativos formulados, respectivamente, por don Marcos Cao Boedo y don Manuel Periscal Barca, frente a la desestimación por silencio administrativo de sus

reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado en el accidente de tráfico acaecido el 12 de mayo de 2001 en el kilómetro 581,200 de la carretera nacional VI, sentido Madrid. En ambas resoluciones judiciales se descarta, de acuerdo con la jurisprudencia en ellas citada, la responsabilidad de la empresa contratista para el mantenimiento de la carretera y declaran la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado, porque concurrían los requisitos que exige el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común. Ambas resoluciones apreciaron la existencia de un hecho imputable a la Administración (accidente de tráfico provocado, de acuerdo con los atestados de la Guardia Civil, por la existencia de sustancia deslizante en la calzada), que provocó un daño antijurídico a los recurrentes concretado en un perjuicio patrimonial real y evaluable económicamente, con existencia de nexo causal entre el hecho imputado a la Administración (la existencia de sustancia deslizante en la calzada) y el daño producido (los daños a los vehículos afectados por el accidente de tráfico), así como la ausencia de fuerza mayor.

5. Pues bien, en la Sentencia de 13 de abril de 2005 impugnada en el recurso de amparo, el mismo órgano judicial, es decir, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, después de recordar los requisitos que exige el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, entró a valorar la prueba practicada y declaró que:

«El atestado no refleja el tipo de sustancia ni la superficie que ocupaba; en la parte inferior derecha del atestado aparece una leyenda en la que se especifica la existencia de tal sustancia pero su localización no aparece reflejada en el carril izquierdo, por el que circulaba el vehículo al adelantar sino en el carril derecho (de incorporación tras el adelantamiento) y delante del punto en que el vehículo se incorpora a dicho carril derecho.

Además en el mismo atestado figura un apartado dedicado a las condiciones de rodadura que refleja que el suelo estaba 'mojado' sin otra especificación. A ello hay que añadir que el vehículo B que efectuó el adelantamiento al salir de la carretera chocó con los vehículos siniestrados que estaban estacionados en la proximidad de un edificio fuera de la calzada. Además que efectuó tal maniobra en una zona de velocidad limitada a 50 Km/hora y se incorporó al carril derecho tras efectuar el adelantamiento, de forma tan cerrada, que se cruzó con otro vehículo (A) sin que su conductor pudiera evitarlo, ocasionándole desperfectos.

Todos estos datos no permiten concluir que la causa del accidente radicase en la existencia de la 'sustancia deslizante' no identificada, o imprecisamente localizada en el carril derecho de incorporación del vehículo; el conductor, precisamente adelantaba, en curva con suelo mojado, lo que le obligaba a ajustar su velocidad a tal situación moderando aquella.

Por todo ello no existen datos suficientemente acreditados que permitan establecer la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el resultado lesivo y, por ello, ha de ser desestimado el recurso.»

6. Como pone de manifiesto el párrafo transcrito de la Sentencia impugnada, la valoración de la prueba llevó al órgano judicial a desestimar el recurso contencioso-administrativo por inexistencia de nexo causal entre el hecho imputado a la Administración del Estado —la presencia de sustancia deslizante en la calzada— y los daños sufridos por los vehículos de los demandantes de amparo por el coche de otro vehículo que se salió de la calzada y chocó contra éstos, que estaban estacionados en las proximidades del lugar del accidente. En consecuencia, fue una distinta valoración de los hechos lo que llevó al órgano judicial a desestimar el recurso contencioso-administrativo. Nos corresponde decidir si la distinta conclusión a la que llegó el órgano judicial sobre el nexo causal determinante de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública está justificada, motivada, con respecto del criterio sostenido con anterioridad en el mismo accidente de

tráfico, con el fin de descartar que estemos ante una resolución que lesionaría los derechos fundamentales de los recurrentes en amparo reconocidos en los arts. 14 y 24.1 CE.

7. En cuanto a la lesión del derecho fundamental a la igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE) en el caso de autos se dan los requisitos que exige nuestra doctrina para apreciar su vulneración. Los recurrentes aportan un *tertium comparationis* válido, es decir, resoluciones judiciales precedentes a la impugnada en amparo; que procedan del mismo órgano judicial, pues las Sentencias corresponden a la misma Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional; y las Sentencias aportadas se refieren a los otros perjudicados por el mismo accidente de tráfico, es decir, existe alteridad y se refieren a los mismos hechos. En estas circunstancias el mismo órgano judicial cambió de criterio con respecto al aplicado a los otros perjudicados por el mismo accidente de tráfico, sin que en la resolución judicial aparezca justificación alguna al respecto y, por tanto, con quiebra de un antecedente inmediato en el tiempo y exactamente igual desde la perspectiva con la que se enjuició, por lo que aprecia la lesión del derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE).

Ya desde la STC 77/1983, de 3 de octubre, declaramos que «unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado», lo que sucede cuando la contradicción no deriva de haberse abordado unos mismos hechos desde perspectivas jurídicas diversas (SSTC 30/1996, de 26 de febrero, FJ 5, 50/1996, de 26 de marzo, FJ 3), sino que reside precisamente en que «unos mismos hechos ocurrieron o no ocurrieron, o que una misma persona fue su autor y no lo fue», pues ello vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, STC 109/2008, de 22 de septiembre, FJ 3).

8. Procede en consecuencia el otorgamiento del amparo que conlleva la necesidad de retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictarse la Sentencia impugnada, a fin de que la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional resuelva con plenitud de jurisdicción sobre la pretensión de los demandantes articulada en dicho recurso de conformidad con el contenido constitucional de los derechos fundamentales vulnerados.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José Enrique Veira Villar y doña María Luisa Prego Louro y, en su virtud:

1.º Reconocer sus derechos fundamentales a la igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE) y a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia de 13 de abril de 2005 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 531-2003.

3.º Retrotraer las actuaciones judiciales al momento anterior al de dictarse la Sentencia anulada a fin de que la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dicte la resolución que proceda, con respeto a los derechos fundamentales reconocidos.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dos de diciembre de dos mil ocho.—María Emilia Casas Baamonde.—Jorge Rodríguez Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.