



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de junio de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx*, 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 febrero de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de febrero de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 106/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.

Primero.- Con fecha 22 de junio de 2006, tiene entrada en el registro general de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx una reclamación patrimonial presentada por D. xxxxx, en la que solicita una



indemnización de daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de un golpe con una chapa metálica que cubría una alcantarilla.

Indica en su escrito lo siguiente:

“Con fecha 21/08/05, siendo las 22:15 horas, iba circulando por la carretera xxxx (de xxxx a xxxx), de titularidad de la Administración Pública a quien me dirijo, cuando a la altura del km 0,5 frente al Bar xxxx de la localidad de xxxx, existía una `chapa metálica`, en mitad de la vía y sin señalización alguna, que cubría una alcantarilla en reparación, y al pasar esta salta ocasionando daños al vehículo de mi propiedad xxxx (90 CV), matrícula xxxx.

»Dicha chapa, según testigos presenciales, se encontraba desde hace tiempo en dicho lugar y más vehículos resultaron con daños”.

Solicita una indemnización de daños y perjuicios de 236,64 euros.

Acompaña a su reclamación:

- Fotocopia compulsada del permiso de circulación, del documento nacional de identidad y de la tarjeta de inspección técnica del vehículo.

- Escrito de un testigo del accidente, D. ppppp, en el que señala que “(...) sufrió daños en los bajos al pasar sobre una chapa metálica situada en la vía pública para tapar un registro (esta situación se ha prolongado en el tiempo durante más de 6 meses)”.

- Factura de reparación del vehículo por importe de 236,64 euros, cantidad que reclama como indemnización, y certificado realizado por D. vvvvv, en su calidad de administrador de Talleres ttttt, que detalla la avería sufrida.

Segundo.- El día 2 de agosto de 2006, el interesado, a solicitud de la Administración, presenta un escrito manifestando que no ha recibido indemnización alguna por el siniestro del 21 de agosto de 2005.

Tercero.- Con fecha 13 de septiembre de 2006, notificado el 19 de septiembre, el Delegado Territorial nombra instructor del procedimiento.



Cuarto.- El día 3 de octubre de 2006, la instructora del procedimiento, en cumplimiento del artículo 10 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, solicita al Jefe de Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx un informe comprensivo de los siguientes extremos:

- Si la alcantarilla situada en la carretera xxxx, p.k. 0,5, se encontraba en reparación, en su caso, condiciones en la que se hallaba (si existía chapa que la cubriera, etc.) y tiempo que duró la reparación.
- Indicación de la existencia de alguna señal de advertencia, que hubiera podido alertar del peligro y valoración sobre dicha señalización.
- Identificación de señales y velocidad que consta en ellas.
- Si existe constancia de incidencias o siniestros en la zona en esas fechas.
- Si se tiene conocimiento de la existencia de parte de accidente emitido por la Guardia Civil, en relación con el siniestro referenciado.
- Valoración de los daños alegados.
- Cuanta información complementaria estime oportuna.

Quinto.- Con fecha 30 de octubre de 2006, el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación responde que "se ha constatado que no hay atestado del accidente por parte de la Guardia Civil, además no hay parte de incidencias ni autorización para arreglar una alcantarilla o tubería en la travesía de xxxx", dejando sin contestar el resto de las cuestiones sobre las que se requirió el informe.

Sexto.- En escrito del destacamento de la Guardia Civil de xxxx, fechado el 19 de octubre de 2006, se señala que no existe constancia alguna del referenciado siniestro.



Séptimo.- Mediante escrito de fecha 2 de noviembre de 2006, concluida la instrucción del expediente, se da audiencia del mismo a la parte interesada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos. Notificado dicho escrito con fecha 6 de noviembre de 2006 al interesado, no consta que éste, durante el plazo concedido al efecto, haya realizado alegaciones o presentado documentación alguna.

Octavo.- El día 22 de noviembre de 2006 se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que la Administración responsable es la municipal.

Noveno.- El día 4 de enero de 2007, la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial emite un informe favorable a la propuesta de resolución.

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

Décimo.- Con fecha 2 de marzo de 2007, la Presidenta del Consejo Consultivo acuerda requerir al Servicio Territorial de Fomento de xxxxx información complementaria en relación a las cuestiones no respondidas en el informe que la instrucción le solicitó al Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de dicho Servicio Territorial, suspendiéndose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen.

Con fecha de 18 de mayo de 2007, tiene entrada en el registro del Consejo el escrito del Jefe de la Sección de Conservación y Explotación, de 9 de abril de 2007, en el que señala que desconocen si la alcantarilla en cuestión estaba en reparación, que no tienen constancia de la señalización de la obra, que la travesía está limitada a 40 km/h, que no tienen conocimiento de siniestros en la zona ni de parte de accidente alguno, que no pueden informar sobre la valoración de los daños alegados, y confirma que la titularidad de la vía es la Junta de Castilla y León. Además de ello se reitera que es competencia municipal el mantenimiento de la red de abastecimiento y saneamiento, y que para realizar obras en la vía es necesaria la autorización del titular de la misma.



Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo de 29 de mayo de 2007 se reanuda el cómputo del plazo para la emisión del dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León, 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.

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, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación presentada por D. xxxxx debido a los daños ocasionados en su vehículo por una



chapa metálica, que se encontraba mal colocada en la vía, produciendo daños en su vehículo.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo que sí existe responsabilidad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León por los daños causados.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha de ser imputable a la Junta de Castilla y León o debe atribuirse la culpa al Ayuntamiento como presunto responsable de la obra realizada, criterio este último de la propuesta de resolución.

Según 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, "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".

Por otro lado, el artículo 27.1 de la Ley 2/1990, de 16 marzo, de Carreteras de Castilla y León, señala: "En la zona de dominio público de travesías y tramos urbanos, el otorgamiento de autorizaciones para realizar obras o actividades no ejecutadas por el órgano titular de la carretera, corresponde a los Ayuntamientos, previo informe vinculante de dicho órgano titular, que habrá de versar sobre aspectos relativos a disposiciones de la presente Ley".

En el caso examinado, el daño se ha producido como consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público, pues ha sido ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio de carreteras. Una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente permite apreciar que el



evento dañoso fue debido a la colocación de una chapa metálica en la calzada tapando una alcantarilla, posiblemente en reparación.

La propuesta de resolución presume la responsabilidad del Ayuntamiento, dado que el artículo 25.2.1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, le atribuye la competencia sobre alcantarillado, pero no ha quedado acreditado en el expediente administrativo que estuviera en reparación la alcantarilla, quién realizaba esa reparación, ni quién colocó la chapa metálica, no habiéndose dado ni siquiera trámite de audiencia a la Corporación.

Por otro lado, no ha sido solicitada la autorización a que se refiere el ya mencionado artículo 27.1 de la Ley 2/1990, de 16 marzo, lo que puede presuponer o un mero incumplimiento o que no se estuviera realizando reparación alguna.

Debe recalarse al respecto que en la petición de informe complementario realizada por este Consejo ya se advertía "(...) que es necesario dirigirse al Ayuntamiento de xxxx, con el objeto de conocer si las presuntas obras a las que se hace referencia son de su responsabilidad (...)".

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado en casos similares (Dictamen 3225/2002, 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". En semejantes términos se ha pronunciado este Consejo Consultivo, entre otros, en los Dictámenes 163/2004, de 15 de abril; 195/2005, de 31 de marzo; y 627/2006, 654/2006, 702/2006, 744/2006, y 813/2006, de 31 de agosto.

Al respecto, no cabe duda de que la omisión administrativa también puede ser título de imputación causal. Ejemplos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración en caso de omisión son así las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993 y de 8 de febrero de 1973, precisamente en un caso de señalización defectuosa de la vía pública.



Tal ocurre, significativamente, cuando esa omisión se vincula al incumplimiento, o al defectuoso cumplimiento, de los deberes de las Administraciones Públicas. Y teniendo en cuenta el artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que proclama el principio de irrenunciabilidad de la competencia, no cabe duda de que un no-ejercicio, o un ejercicio defectuoso, de esas competencias genera un incumplimiento, en cuanto que las competencias y potestades son poderes funcionales, poderes-deberes. Poderes funcionales que, en el caso que nos ocupa, se orientan a la salvaguarda de un bien jurídico tan esencial como es el principio de seguridad en la circulación.

Es doctrina del Tribunal Supremo que el nexo causal ha de establecerse en estos supuestos con relación:

a) O bien, a una situación de inactividad por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio en el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico que se prescriben en el artículo 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras;

b) O bien, con relación a una situación de ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro de pavimento deslizante que prescribe 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. De forma que para la apreciación de la responsabilidad de la Administración, cuando concurre la actividad de tercero y la inactividad de la Administración, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial señalado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de marzo de 1993 –en el mismo sentido las Sentencias de 27 de noviembre de 1993 y de 31 de enero de 1996–, a cuyo tenor “(...) ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la



conurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado (...)."

A estos efectos, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de la Administración en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse a dilucidar, como se señala en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997 "(...) si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo". Aportándose, en la propia sentencia, el siguiente criterio metodológico: "(...). Para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa".

La cuestión controvertida radica, por tanto, según la anterior doctrina, en determinar si se estima o no adecuado, en el caso concreto, el estándar exigible para un buen funcionamiento del servicio.

Teniendo en cuenta en el caso que nos ocupa que el testigo manifiesta que la referida chapa lleva en ese lugar más de seis meses, la cuestión ha de ser resuelta en sentido negativo y concluirse que la Administración no ha acreditado que el estándar sea el adecuado y exigible en una sociedad avanzada y con suficiencia de medios para integrar el mínimo exigible para el funcionamiento del servicio encomendado encaminado a la vigilancia, prevención y restauración, en su caso, de la vía a las condiciones propias de perfecta utilización y servicio, antes de producirse un siniestro y después de generado el riesgo.

Por lo tanto, y a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso debe responder la Junta de Castilla y León de la totalidad de los daños y perjuicios ocasionados al reclamante por el accidente de tráfico sufrido.

Todo ello no es obstáculo para que la Junta de Castilla y León delimite las hipotéticas responsabilidades que pudieran darse si efectivamente hubiera



un incumplimiento del artículo 27.1 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de Castilla y León, por realizar obras sin autorización y sin reponer la vía a su estado de seguridad.

7ª.- Respecto al importe de la indemnización, este Órgano Consultivo considera que debe indemnizarse al reclamante con la cantidad de 236,64 euros, cantidad que coincide con el importe al que asciende el valor de la reparación del vehículo accidentado, según resulta de la copia compulsada de la factura obrante en el expediente remitido.

El importe de la indemnización deberá 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:

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx 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.