



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

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 8 de marzo de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 8 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 a instancia de D. xxxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 8 de febrero de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 67/2007, 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. Estella Hoyos.

**Primero.-** Con fecha 15 de noviembre de 2004, tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx una solicitud de indemnización, presentada por D. yyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, por los daños sufridos en un accidente como



consecuencia de la colisión contra una valla que cortaba los dos carriles de la calzada, sin señalización alguna.

En el escrito de reclamación se indica que el accidente de circulación tuvo lugar el día 24 de junio de 2004, cuando D. xxxxx "circulaba con el vehículo de su propiedad xxxxx, xxxx, por la carretera de xxxxx, sentido xxxxx, siendo de noche cerrada y con lluvia, no existiendo ninguna señalización "que advirtiera de hallarse en una carretera cortada, o que advirtiera del peligro, ni adecuadamente iluminada, sorpresivamente colisionó contra una valla que cortaba los dos carriles de circulación de la calzada".

Por los daños causados en el vehículo implicado, el reclamante solicita la cantidad de 6.912,40 euros.

Consta en el expediente administrativo una declaración del interesado en la que indica que no ha recibido compensación alguna por el accidente ocurrido el día 24 de junio de 2004.

El atestado realizado el mismo día del accidente por la policía municipal describe el accidente, indicando que sobre las 23:40 horas del día 24 de junio de 2004, el vehículo circulaba por la antigua carretera de xxxxx, procedente del polígono de xxxxx y con sentido xxxxx. Al llegar al paso a nivel colisiona frontalmente contra la valla (bionda) instalada para evitar el acceso de los vehículos a las obras que se realizan para el acondicionamiento del paso a nivel del ferrocarril.

La policía municipal actuante señala que "no hay preseñalización de calzada sin salida (...) ni otra identificación de peligro. La valla bionda instalada, que cruza totalmente la calzada, contra la que se produce la colisión, carece de señalización que permita su visibilidad correcta, especialmente de noche, ni elementos luminosos o reflectantes por lo que no se aprecia la existencia de ésta hasta encontrarse a poca distancia.

»Hay que destacar que la última farola, la más cercana al paso a nivel, se encontraba apagada, lo que dificultaba más aún la percepción de la valla bionda".

**Segundo.-** Por Orden de 28 de abril de 2005 se procede a la admisión a trámite de la reclamación y se dispone el nombramiento de instructor.



**Tercero.-** El día 19 de mayo de 2005 se acuerda la apertura del período probatorio.

Dentro del mismo la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento emite un informe, fechado el 24 de mayo de 2005, en el que se indica:

“1. La carretera xxxx (...) pertenece a la Red Complementaria Preferente de Titularidad Autonómica (...).

»2. Debido a las obras que la Junta de Castilla y León realizó en la citada carretera, quedó una zona de conexión entre una de las glorietas proyectadas y la calle xxxxx, atravesando el paso a nivel existente, sin servicio.

»3. Durante la ejecución de las obras (...) la empresa Renfe solicitó el corte de la carretera por supresión del paso a nivel existente.

»4. La solicitud fue enviada a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Junta de Castilla y León para su resolución, siendo ésta denegatoria.

»5. A pesar de la insistencia, por parte de la Junta de Castilla y León de la imposibilidad del corte de carretera, la empresa Renfe procedió a la supresión del paso a nivel y al corte de la misma mediante la colocación de unos caballones de tierra e instalación de barrera de seguridad de doble onda transversal sustentada sobre perfiles metálicos sin la preceptiva señalización obligatoria de preaviso, y corte de carretera y sin la correspondiente autorización del organismo titular de la vía”.

Dentro de la fase probatoria, a instancia del reclamante se produce la remisión de copia de los atestados instruidos por accidentes de circulación, desde el año 2001, a la altura del paso a nivel de la carretera de xxxxx. Se comprueba que al menos suman seis accidentes en parecidas circunstancias.

**Cuarto.-** El 6 de septiembre de 2005 se notifica al reclamante la apertura del trámite de audiencia, solicitándose determinados documentos del expediente administrativo.

Posteriormente, el 20 de septiembre el interesado realiza nuevas alegaciones, recalando la ausencia de señalización, la existencia de seis



accidentes ocurridos en el mismo lugar y la obligación del titular de la vía de mantener en condiciones de seguridad la misma.

El trámite de audiencia se notifica también a Renfe como posible interesada, no realizando alegación alguna durante el mismo.

**Quinto.-** El 25 de noviembre de 2005, el instructor formula la propuesta de resolución estimando parcialmente la reclamación formulada. Se considera que existe una concurrencia de culpas entre Renfe, por colocar la valla, y la Junta de Castilla y León, por deficiencias en la prestación del servicio público.

**Sexto.-** El 15 de enero de 2007 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento informa la propuesta de resolución indicada. El tiempo transcurrido con un largo historial de accidentes y el hecho de que el Servicio Territorial de Fomento conociera el corte de la carretera desde hace tiempo, sin que se acredite actuación alguna para restaurar las condiciones de seguridad de la vía, hacen que se objete el sentido dado a la propuesta de resolución, argumentándose que la responsabilidad patrimonial debería ser exclusiva de la Junta de Castilla y León.

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 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 Consejero de Fomento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad 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), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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 de daños y perjuicios formulada por D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, por los daños ocasionados en su vehículo como consecuencia del accidente producido por la existencia de una valla en la calzada que cortaba la carretera.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En efecto, consta que lo hizo con fecha 15 de noviembre de 2004, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el 24 de junio de 2004.

**6ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, 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 únicamente a la Junta de Castilla y León o debe producirse una concurrencia de culpas, criterio de la propuesta de resolución, dado que fue la empresa Renfe la que colocó la valla en el paso a nivel.

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. 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 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 y, en especial, las diligencias instruidas por la policía municipal, permiten apreciar que el evento dañoso fue debido al corte de la vía mediante una valla (bionda) cerrando el paso de la misma a la altura de un paso a nivel.

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 en numerosos dictámenes, entre otros, 163/2004, de 15 de abril; 195/2005, de 31 de marzo; o 654/2006, 627/2006, 702/2006, 744/2006 y 813/2006, de 31 de agosto.

No obstante, la concurrencia de culpas a la que se alude en la propuesta de resolución se debería a que la relación causal ha quedado rota por un hecho de un tercero, en este caso Renfe. Para ello, sería necesario no sólo un determinado comportamiento por parte de ésta, sino también que el mismo tuviera la suficiente virtualidad para romper la relación causal.

Al respecto, no cabe duda, en primer lugar, 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 pueden ser las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993 (Aranzadi 2037) o de 8 de febrero de 1973 (Aranzadi 622), 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, conforme al artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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, esto es, 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) 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 citado artículo 57 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico. 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 (Aranzadi 2037) –en el mismo sentido Sentencias de 27 de noviembre de 1993 (Aranzadi 8945) y 31 de enero de 1996 (Aranzadi 474)– 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 concurrencia 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 (Aranzadi 8227), "(...) 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. 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.

En el presente accidente debe imputarse la totalidad de la responsabilidad patrimonial a la Junta de Castilla y León, dado que adopta una postura claramente omisiva, ya que conocía sobradamente que la carretera estaba cortada, probablemente desde el año 2001 –año en el que se produjo el primer accidente de los seis que se ponen de manifiesto en los diferentes atestados contenidos en el expediente administrativo–, y no realizó actividad alguna para dejar expedita la vía y restaurar la seguridad del tráfico, o para proceder a la debida señalización.

Podría haberse valorado una concurrencia de culpas ante el primer accidente ocurrido si sorpresivamente se hubiera cerrado la carretera pese a los requerimientos de la Administración, pero nunca ante un estado de hecho permanente en el tiempo y ante la reiteración de circunstancias producidas que no hacen sino demostrar un grave incumplimiento del servicio de vigilancia, prevención y restauración, en su caso, de la vía a las condiciones propias de perfecta utilización, ya sea antes de producirse un siniestro o después de generado el mismo.



Por lo tanto, a la luz de los hechos probados y los preceptos citados, 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.

**7ª.-** En cuanto a la valoración de los daños, se considera procedente indemnizar al reclamante con la cantidad de 6.912,40 euros. Ello sin perjuicio de su actualización 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

### **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 a instancia de D. xxxxx, representado por D. yyyy, 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.