



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de noviembre de 2016, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx*, 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 septiembre de 2016 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. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 390/2016, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 22 de marzo de 2016 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente acaecido sobre las 18:20 horas del 29 de marzo de 2015, al acceder con su motocicleta al camino forestal situado frente al Club Náutico cccc, en la localidad de xxxx2 y "colisionar con una malla que invadía

parte de dicho camino (...), ya que ésta no se veía y no estaba señalizada". Reclama una indemnización de 8.602,41 euros, más los intereses legales que correspondan por los siguientes conceptos: 6.842,56 euros por 81 días de baja impeditivos, dos puntos de secuelas y 10 % de factor de corrección, 1.158,92 euros por gastos médicos, de rehabilitación y farmacéuticos, 155,00 euros más I.V.A. por un casco nuevo y 109,61 euros por un móvil nuevo, ambos rotos en el siniestro.

Adjunta a la reclamación copias de su D.N.I., del atestado del accidente elaborado por la Guardia Civil, de la documentación del vehículo y de la póliza de seguro, de varios informes médicos y de un informe médico de valoración de daños, de la factura de reparación de la motocicleta, de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio 2014 y de las facturas por gastos sufragados.

Segundo.- El 23 de mayo se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- En la misma fecha el Secretario del Ayuntamiento emite un informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para tramitar la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Cuarto.- El 15 de junio el instructor solicita un informe técnico al ingeniero de caminos, canales y puertos "acerca de la situación del camino de acceso al Monte de Utilidad Pública num. 117-`xxxx3 y agregados´ (xxxx2) y, en consecuencia, los daños alegados" por el reclamante; e igualmente informe de Secretaría acerca de los antecedentes que obran en el Ayuntamiento sobre el referido camino.

El 22 de junio el Secretario del Ayuntamiento emite el informe solicitado.

El 4 de julio el ingeniero de caminos, canales y puertos informa sobre las características de camino referido.

Quinto.- El 12 de septiembre el Secretario expide un certificado en el que hace constar que el 16 de agosto se acordó poner de manifiesto el expediente a los interesados, que en esa misma fecha se entregó en la Oficina Principal de Correos en xxxx4 carta certificada con acuse de recibo remitida a

la dirección indicada por el reclamante como lugar de notificación, en la que se incluía la resolución de concesión del trámite de audiencia y copia compulsada del expediente, y que a fecha 12 de septiembre "no ha sido devuelto acuse de recibo ni se han presentado alegaciones u otro tipo de documentos por el reclamante".

Sexto.- El 12 de septiembre se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que concurrió culpa exclusiva de la víctima "al intentar alcanzar al resto de compañeros motoristas acortando el recorrido y aumentando la velocidad para acceder al camino por el cual han accedido correctamente el resto de compañeros, sin que se percatara de la existencia de una malla metálica". La propuesta de resolución también hace referencia a que "el acceso con este tipo de vehículos está prohibido, de conformidad con el artículo 62.1 del Decreto 7/2014, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural 'rrrr', (...) y el artículo 35 de la Ley de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León (Ley 8/1991, de 10 de mayo)".

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

Séptimo.- Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 22 de septiembre, se requiere al Ayuntamiento de xxxx1 para que complete el expediente con la siguiente documentación:

- Documentación que acredite que efectivamente se ha notificado al interesado la concesión del trámite de audiencia antes de la formulación de la propuesta de resolución obrante en el expediente, a cuyo efecto deberá remitirse el acuse de recibo, en caso de disponerse de él.

- En caso de que no se disponga de tal documentación o de que, intentada la notificación, no se hubiera podido practicar, documentación que acredite la notificación al interesado de la concesión de un nuevo trámite de audiencia, notificación que deberá practicarse de acuerdo con lo previsto en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como toda la documentación que se genere como consecuencia de dicho trámite y la nueva propuesta de resolución que deba dictarse.

En la misma fecha se suspende el plazo para emitir dictamen.

Octavo.- El 6 de octubre se recibe en este Consejo Consultivo la siguiente documentación:

- Certificación expedida por el Secretario el 2 de octubre de 2016, sobre el trámite de audiencia, en el que hace constar que el interesado ha presentado alegaciones el 16 de septiembre.

- Escrito de alegaciones presentadas por el reclamante el 12 de septiembre en la Subdelegación del Gobierno en xxx4 (registradas de entrada en el Ayuntamiento el 16 de septiembre), en el que señala que no existe señalización alguna que prohíba o restrinja la circulación de vehículos por el camino al que se dirigía; rebate el informe del ingeniero de caminos sobre el sentido de la marcha del vehículo y sobre la ausencia de dificultades del resto de motoristas del grupo, ya que, según indica el reclamante, otra persona que le precedía estuvo a punto de impactar contra la valla; finalmente, reitera la falta de visibilidad de la valla y la ausencia de indicaciones que alertaran de su presencia (según afirma, actualmente "al menos se han colocado unos plásticos y una cuerda en el centro de la malla que ya `dan pista´ de que existe tal malla"). Se adjunta una fotografía del lugar.

- Nueva propuesta de resolución de 3 de octubre de 2016, desestimatoria de la reclamación.

Noveno.- Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 14 de octubre, se requiere al Ayuntamiento para que complete el expediente con la siguiente documentación:

- La calificación que el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Espacio Natural atribuye a lugar del accidente y al camino al que pretendía acceder el perjudicado.

- Si el Ayuntamiento ostenta o no competencias en materia de señalización de los vallados de ese lugar; y en caso negativo, cuál es la Administración competente.

- Si el cartel que se aprecia en las fotografías del atestado, al existente al inicio del camino, contiene o no información sobre los usos permitidos y prohibidos en esa zona.

Décimo.- El 9 de noviembre de 2016 se recibe en este Consejo Consultivo un informe del Secretario del Ayuntamiento, de 7 de noviembre de 2016, en el que se da contestación a las cuestiones planteadas y al que se adjunta el plano de la zona de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural "rrrr", el Anejo IV del Plan y unas fotografías.

Recibida dicha documentación se reanuda el 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.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 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, normas aplicables *ratione temporis* al presente procedimiento.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de

abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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 los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

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.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, el reclamante alega que el accidente se produjo al colisionar con una malla que invadía parte del camino, que no se veía y que no estaba señalizada.

De los informes obrantes en el expediente, y en particular del informe del Secretario de 7 de noviembre, se desprende que el accidente ocurre en una zona calificada como uso limitado de interés especial en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural "rrrr", aprobado por el Decreto 7/2014, de 20 de febrero, y publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León el 24 de febrero de 2014.

Esta calificación como zona de uso limitado de interés especial conlleva la restricción de la circulación con vehículos por dicha zona. Así el citado Plan establece en el artículo 62, dedicado al tránsito de vehículos, que "En las zonas de reserva y en las zonas de uso limitado de interés especial: Se prohíbe la circulación de motos todo terreno, quads y similares con carácter recreativo y deportivo por pistas y caminos". El artículo 27 del Plan señala que "Se regulará el acceso de vehículos a motor, en especial coches o motos todo terreno y quads o similares, a las áreas de mayor valor como las zonas de reserva y zonas de uso limitado de interés especial. La administración del espacio natural podrá instalar, con este fin, barreras en las pistas y caminos ubicados en dichas zonas u otras, previa consulta a los propietarios de los terrenos y titulares de los derechos afectados (...)". Y el artículo 63.2 dispone que "La realización de rutas

organizadas con vehículos a motor que circulen fuera de las zonas de uso general y carreteras del espacio natural y en las que participen 10 o más vehículos requerirá el informe favorable de la administración del espacio natural”.

Sin que proceda pronunciarse sobre el hecho de que el reclamante, o su grupo, hubiera obtenido o no de informe favorable para circular por el camino en el que ocurrió el accidente, lo cierto es que se trataba de una zona con restricción al uso de vehículos con carácter recreativo y que el camino se encontraba vallado y cerrado por una cancela, junto a la que existía un paso canadiense.

Según se desprende el expediente, el reclamante trató de acceder al camino evitando la cancela, que estaba cerrada y era claramente visible, por uno de sus lados, sin advertir la presencia de malla delimitadora de la finca del monte, colocada, según se deduce del informe del Secretario, por los ganaderos y propietarios de la zona (al otro lado de la cancela se encuentra el paso canadiense, por el que accedió al camino el resto de motoristas del grupo que le precedían).

En cuanto al vallado existente, el informe del Secretario del Ayuntamiento manifiesta que “el Monte de Utilidad Pública num. 117 `xxxx3 y agregados´ (xxxx2) ha sido y es aprovechado por los ganaderos, [y que] estos, para evitar que el ganado se salga del monte y puedan acceder a la carretera, con las graves consecuencias que esto supondría para los vehículos y sus ocupantes, proceden al cierre de parte de los montes (pastores eléctricos) o a sus accesos, donde se coloca cancela de acceso e incluso pasos canadienses, como es el caso, para evitar, precisamente, que el ganado pueda invadir la carretera. En definitiva, han sido los ganaderos, desde tiempo inmemorial, quienes han colocado las cancelas de acceso, pasos canadienses, vallados, pastores eléctricos, con el fin de evitar que el ganado que pasta el monte se escape del mismo”. La contradicción entre esta afirmación y la recogida en el atestado de la Guardia Civil de que “Se nos informa que el vallado limítrofe en ese camino forestal, así como el paso canadiense, fue colocado por el Ayuntamiento de xxxx1”, ha de resolverse atribuyendo en este caso mayor valor al informe del Secretario, ya que la Guardia Civil no concreta la fuente de obtención de tal afirmación ni constan pruebas de ello. Por tanto, al no tratarse de vallados de

titularidad municipal, no existiría responsabilidad del Ayuntamiento por la alegada falta de señalización.

En cualquier caso, no cabe obviar que la mera presencia de una cancela cerrada en medio de un camino obliga a cualquier conductor a extremar la precaución al aproximarse a ella, máxime si junto a dicha cancela existe un paso canadiense, ya que ello denota la existencia de un límite, cerramiento o restricción de acceso al camino. Y tal precaución no parece que haya concurrido en este caso, ya que el testigo afirma que "aceleró justo al cruzar la carretera para coger a sus compañeros", de lo que se infiere que el accidente pudo deberse a la falta de prudencia del reclamante

Tal conducta inadecuada determina, por sí sola, ante la inexistencia de otros factores concurrentes determinantes, la ruptura de nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio, razón por la que 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. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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