



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de agosto de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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 3 de julio de 2006 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 Dña. xxxxx debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de julio de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 704/2006, 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. Fernández Costales.

Primero.- Con fecha 22 de diciembre de 2005, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx un escrito de reclamación de daños y perjuicios de Dña. xxxxx como consecuencia de la caída sufrida por el mal estado de la calzada.



Afirma en su escrito que “en fecha 5 de agosto de 2005, sobre las 23,45 horas, esta parte se encontraba caminando por la calle xxxxx, (en xxxxx), confluencia con la calle xxxxx, donde se encontraba hospedada, cuando de repente esta parte se cayó en el interior de un agujero, con una profundidad de metro y medio de alto que había en medio del camino, sin señalizar, y sin ningún tipo de iluminación que permitiera ver el hoyo en el camino (...). Que tanto su marido como una vecina que la acompañaban en su paseo, intentaron auxiliarla, ayudándola a salir del interior del agujero”.

Como consecuencia de la caída alega que tuvo que ser intervenida quirúrgicamente en dos ocasiones por fractura de tobillo, y someterse a rehabilitación.

Aporta fotografías del lugar de los hechos, declaración de la vecina que la acompañaba y de su marido e informes médicos.

Segundo.- Mediante Resolución de la Alcaldía, de fecha 7 de febrero de 2006, se acuerda admitir a trámite la reclamación y el nombramiento del instructor. Posteriormente el órgano instructor acuerda abrir el periodo probatorio.

Tercero.- Consta en el expediente un informe del Jefe de Área de Estructuras Agrarias del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León en xxxxx, de fecha 16 de febrero de 2006, en el que se señala:

“1.- En los caminos rurales construidos o acondicionados como obras inherentes a la concentración parcelaria, tanto en xxxxx como en el resto de las zonas, se dispone la señalización necesaria en sus entronques con carreteras pero no en cuanto a señalización e iluminación de cunetas en su trazado por terrenos rústicos.

»2.- Como las carreteras y otras vías de comunicación, para asegurar su drenaje longitudinal, en los caminos rurales se construyen las cunetas en los tramos que así lo requieren. En las cunetas de profundidad normal no se dispone señalización alguna.

»3.- Como se ha indicado las cunetas son necesarias para evitar el encharcamiento y consiguiente deterioro de los caminos.



»4.- No conocemos legislación específica que regule la construcción y conservación de caminos rurales, salvo la de carácter general existente en el Código Civil y la específica de las normativas de carreteras del Estado, Comunidad Autónoma de Castilla y León y Diputación de xxxxx, en lo que se refiere a la conexión o entronque de estos caminos rurales con carreteras convencionales existentes: Orden de 16/12/1997 sobre Carreteras –BOE nº 21 de 24/01/1998–, Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León –BOCyL nº 67 de 4/04/1990–, así como las disposiciones de la Diputación Provincial para sus carreteras y caminos vecinales, a cuya Asesoría para Entidades Locales podrá dirigirse para mayor información. En algunos Ayuntamientos se han aprobado Ordenanzas Municipales que regulan el uso público de los caminos bajo su competencia.

»5.- La Ley 1/1198, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, RD 13/06/1986 –BOE nº 161 de 7 de julio- consideran los caminos como bienes de uso público local de competencia municipal. La conservación de los caminos corresponde, en exclusiva, a la Entidad Local a quien hayan sido entregados en su día, que normalmente coincide con la Entidad a quien se entregaron las fincas de masa común o tierras sobrantes de concentración parcelaria, cuyos frutos deben destinarse a este fin de conservar los caminos rurales, con independencia de que pueda recibir ayudas de otras Administraciones para este cometido.

»En el caso de los caminos de xxxxx, según el expediente obrante en este Área de Estructuras Agrarias, fueron entregados a la Junta Vecinal de esa localidad, no obstante se desconoce si, como es posible, posteriormente ha podido existir algún acuerdo de transferencia de esta competencia”.

Cuarto.- Con fecha 21 de febrero de 2006, la Diputación de xxxxx emite un informe en el que hace constar:

”1º.- Los caminos rurales deben estar señalizados como cualquier vía pública, pues así lo exige el Reglamento General de Circulación, aprobado por R.D. 1428/2003, de 21 de noviembre, que desarrolla la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos de motor y Seguridad Vial, aprobado por R.D.L.339/1990, de 2 de marzo con sus modificaciones posteriores. En cuanto a la `iluminación´, es indudable que no es obligatorio para estos caminos el alumbrado público que señala para las vías urbanas el art. 25.2 I) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, antes citada. Adjuntamos una copia del informe realizado por un técnico de este Departamento, por indicación del Procurador del Común,



previa inspección ocular del lugar de los hechos (suponemos que se trata del mismo caso, aunque no lo indican en su escrito), y en el mismo se demuestra claramente que no está en el casco urbano. Creo que este informe les ayudará sobre varios aspectos de la cuestión sobre la que piden asesoramiento.

»2º.- No hay ninguna norma legal que exija que los caminos rurales tengan cunetas, aunque es normal que dispongan de ellas para evitar que se inunden pero, en ningún caso, es obligatorio que se señalicen tales cunetas por ser un elemento normal en todo camino, carretera, etc.

»3º.- En cuanto a la necesidad de cunetas, nos remitimos a lo dicho en el párrafo anterior. En todo caso, si se trata de un antiguo camino de concentración parcelaria, como dicen, los mismos serían construidos según las normas que regieron en su momento dicha concentración (antiguo IRYDA, hoy Servicio de Agricultura de la Junta de Castilla y León).

»4º.- En cuanto a la legislación que pudiera regular los caminos rurales no conocemos ninguna específica, debiendo remitirse a la normativa citada anteriormente.

»5º.- La conservación de los caminos, incluyendo la señalización obligatoria (que no es el caso de las cunetas como antes decimos), corresponderá a la Entidad Local propietaria del camino. Debería consultarse los Inventarios de Bienes del Ayuntamiento y de la E.L.M. de xxxxx y, sobre todo, la documentación por la que se cedieron estos caminos de concentración en su momento. Si perteneciera a la Entidad Local Menor, cosa probable, es a la Junta Vecinal a la que corresponde esta conservación, pues es una de las competencias que les atribuye el art. 50.1.b/, de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, 1/1998, de 4 de junio. También podría haber un convenio entre el Ayuntamiento y la Junta Vecinal para esta conservación que, en todo caso, no incluiría el alumbrado público como antes señalamos" (sic).

Quinto.- Mediante escrito de fecha 27 de abril de 2006, se emplaza a la reclamante para la personación el día 9 de mayo de 2006 para acudir al lugar de los hechos y para que describa todo lo ocurrido.

En contestación a dicho escrito la reclamante, a través de un bufete de abogados, y mediante fax de fecha 8 de mayo de 2006, solicita que se le cite un sábado por la mañana y con la suficiente antelación para preparar el traslado al Ayuntamiento desde xxxxx.



Sexto.- Mediante escrito de fecha 16 de mayo de 2006 (notificado el 19 de mayo de 2006), se da trámite de audiencia a la interesada. Ésta presenta, el 6 de junio de 2006, un escrito de alegaciones en el que reitera sus pretensiones y solicita más prueba documental. Dicha prueba documental es inadmitida, mediante escrito de fecha 7 de junio de 2006, por inútil.

Séptimo.- Consta en el expediente resolución del Procurador del Común, de fecha 11 de mayo de 2006, en la que se manifiesta que “por parte de la Corporación municipal que VI preside, se realice un control y vigilancia de las condiciones de seguridad de los caminos rurales de su municipio, en especial los más próximos al casco urbano, al incrementarse en ellos el tránsito de vehículos y personas, señalizando y limpiando, caso de resultar necesario, la cunetas y salvacunetas de éstos, y en especial las del camino objeto de análisis de este expediente de queja”.

Octavo.- Con fecha 15 de junio de 2006, el instructor elabora la propuesta de resolución de carácter desestimatorio, al no ostentar la titularidad de la propiedad de dicho camino y de dicha cuneta, así como por considerar que la caída en la cuneta se debió a la imprudencia de la reclamante.

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 C), por analogía con la 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 la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, en virtud del artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el 142.2 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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, nexos causales que implican 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 Dña. xxxxx frente al Ayuntamiento de xxxxx debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

La interesada 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el 5 de agosto de 2005.

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 no existe responsabilidad por parte de la Corporación local, por los daños causados.

La Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada.

En cuanto a las normas que regulan la imposición de obligaciones al respecto, 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, dispone 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”.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 21 de abril de 1998, afirma que para que exista responsabilidad en estos casos basta con la existencia de factores sin cuya concurrencia no se hubiera producido el resultado, “no siendo admisibles, en consecuencia, restricciones derivadas de otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que válidas como son en otros terrenos irían en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (Sentencias de 5 de junio y 16 de diciembre de 1997). La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquellos que comportan fuerza mayor, única circunstancia admitida por la Ley con efecto excluyente, a los cuales importa añadir el comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte (Sentencias de 27 de abril de 1996 y 7 de octubre de 1997)”.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

En el presente caso, la vía donde se produjo el accidente es un camino rural, tal y como se desprende de los distintos informes técnicos obrantes en el expediente. Al respecto, ha de traerse a colación lo dispuesto en el artículo 50.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en el que se señala:

“1. Las entidades locales menores tendrán como competencias propias: (...).

»b) La vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos”.



Asimismo, el artículo 3.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, señala que “son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local”.

De lo anterior se desprende que a quien corresponde la conservación de los caminos es a la entidad local propietaria del camino, que en el presente caso, de acuerdo con los informes elaborados por la Diputación de xxxxx y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, es la entidad local menor, concretamente la Junta Vecinal y no el Ayuntamiento de xxxxx. Esto determina por sí sólo que los daños del citado accidente no puedan ser imputables en ningún caso a la Administración local a la que se dirige.

Así, en el informe emitido desde la Delegación Territorial, obrante en el folio 27 del expediente, se señala que “en el caso de los caminos de xxxxx, según el expediente obrante en este Área de Estructuras Agrarias, fueron entregados a la Junta Vecinal de esa localidad, no obstante se desconoce si, como es posible, posteriormente ha podido existir algún acuerdo de transferencia de esta competencia”.

Y en el emitido por la Diputación de xxxxx, obrante en los folios 28 y 29 del expediente, se hace constar que “la conservación de los caminos, incluyendo la señalización obligatoria (que no es el caso de las cunetas como antes decimos), corresponderá a la Entidad Local propietaria del camino. Debería consultarse los Inventarios de Bienes del Ayuntamiento y de la E.L.M. de xxxxx y, sobre todo, la documentación por la que se cedieron estos caminos de concentración en su momento. Si perteneciera a la Entidad Local Menor, cosa probable, es a la Junta Vecinal a la que corresponde esta conservación, pues es una de las competencias que les atribuye el art. 50.1.b/, de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, 1/1998, de 4 de junio. También podría haber un convenio entre el Ayuntamiento y la Junta Vecinal para esta conservación que, en todo caso, no incluiría el alumbrado público como antes señalamos”.

Procede, en consecuencia, declarar la no existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal en el presente caso.

Por último, ha de ponerse de manifiesto que la Administración consultante podría haber optado, sin haber procedido a abrir el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial, al no ser la titular de la vía donde



supuestamente se produjo la caída, por remitir el expediente a la entidad local titular de la misma, a fin de que por ésta se siguiera su tramitación y se resolviera lo pertinente.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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