



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de septiembre 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 4 de septiembre 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 6 de septiembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 795/2007, 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 el Sr. Presidente del Consejo en funciones, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- Con fecha 11 de abril de 2006, presentado en la oficina de Correos con esa misma fecha, se interpone ante el Ayuntamiento de xxxxx por D. xxxxx reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.



En su escrito de reclamación dice: "Que con fecha 9 de febrero de 2005 sobre las 23:45 horas, D. xxxx1, con D.N.I xxxx conducía por mí autorizado, el vehículo de mi propiedad xxxx de matrícula xxxx y xxxx.

»El camión salió de la fábrica de 'xxxx' en dirección al Polígono Industrial de xxxx. De esta forma, en el acceso de la fábrica al Polígono el vehículo pisó una señal vertical de stop que estaba tumbada o doblada produciéndose en el tracto camión diversos daños (...).

»Dichos daños están valorados en 849,21 €.

»Según resolución de la Excelentísima Diputación Foral de xxxx, consecuencia de la reclamación efectuada, el mantenimiento/responsabilidad respecto al tramo de la vía donde se encontraba la señal de stop caída y que a la postre fue causante del accidente, pertenece al Ayuntamiento al que me dirijo".

Por los daños causados en el vehículo implicado, el reclamante solicita la cantidad de 849,21 euros.

Acompaña a su reclamación:

1.- Resolución de la Diputación Foral de xxxx de fecha 17 de marzo de 2006 por la que deniega la reclamación presentada al no corresponderle la titularidad de dicha vía.

2.- Parte amistoso del incidente.

3.- Copia de la factura de la reparación de talleres ttttt por importe de 849,21 euros.

Segundo.- El 3 de mayo de 2006 el interesado presenta en la oficina de correos un escrito, de fecha 2 de mayo, de subsanación de defectos de la reclamación inicial, como consecuencia del requerimiento efectuado por el Ayuntamiento de xxxxx (documento que no figura en el expediente) recibido con fecha 19 de abril de 2006.



En dicho requerimiento se le solicita que indique el punto exacto donde tuvo lugar el accidente. Por el interesado se manifiesta que desconoce el punto kilométrico preciso, por lo que adjunta un "plano del lugar en la salida de la fábrica de xxxx en el acceso al Polígono Industrial de xxxx, según el (...) informe de la Diputación Foral".

Tercero.- Con fecha 16 de agosto de 2006 tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento de xxxxx, procedente de la Diputación Foral de xxxx, fotocopia compulsada del expediente iniciado a instancia de D. yyyyy, en representación del interesado (tampoco figura en el expediente el escrito del Ayuntamiento de xxxxx por el que se solicita el envío de la citada documentación).

De la documentación que compone el expediente debe destacarse lo siguiente:

- En el informe emitido por el Departamento de Interior se recoge un extracto del Atestado levantado por la Ertzaintza, en el cual se manifiesta que "El accidente de circulación se produjo sobre las 23:45 horas del día 9 de febrero de 2005 en el término municipal de xxxxx (xxxxx) N-xxx xxxx -xxxx Pk 321, 8 sentido ascendente".

Sin embargo el propio atestado contiene contradicciones, puesto que en el apartado de clasificación del accidente, página cuatro, se recoge que: "el incidente sucede cuando el articulado con placas de matrícula (...), se incorpora de la fábrica de xxxx a la A-xxx, sentido al Polígono de xxxx".

- Previa solicitud dirigida al Jefe de la Sección de Conservación y Viabilidad de la Diputación Foral de xxxx, este emite informe en el que señala que el tramo donde tuvo lugar el accidente se encuentra dentro del Polígono Industrial de xxxx y no en la carretera A-xxx ni en la carretera N-xxx, punto kilométrico 321,8, sentido xxxx. Igualmente indica que, según manifiesta el Equipo de Atención de Emergencias en el lugar del accidente, las "señales de stop situadas en el pk 321,8 de la carretera N-xxx estaban en perfecto estado" y "el único stop que estaba caído, se encontraba en el Polígono Industrial de xxxx (...)".



- Por Resolución de la Diputación Foral de xxxx de fecha 17 de marzo de 2006 se deniega la reclamación de indemnización.

Cuarto.- Con fecha 19 de septiembre de 2006, el Inspector de la Policía Local de xxxxx emite informe en el que manifiesta que: "Por todo ello, la indeterminación del lugar del accidente, falta de precisión en el escrito de reclamación, modificación del trazado de la carretera desde la fecha de ocurrencia relatada en el escrito y carencia de datos e inexistencia de la relación causal que motivara una intervención municipal, en la actualidad, imposibilita determinar la supuesta responsabilidad patrimonial municipal (...)".

Quinto.- Por Decreto de la Alcaldía de fecha 2 de octubre de 2006, se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada y nombrar instructor y secretaria del expediente, notificándose al interesado.

Sexto.- Con fecha 29 de septiembre de 2006, notificado el 5 de octubre, por resolución del instructor se admite la prueba documental presentada y se le otorga un plazo de diez días para que formule alegaciones y presente cuantos documentos y justificantes estime pertinentes.

Se presentan alegaciones por el interesado con fecha de sello de correos 16 de octubre de 2006, en el que se indican las coordenadas donde estaba situada la señal de stop y se adjunta un croquis de la zona donde tuvo lugar el accidente.

Séptimo.- Con fecha 2 de noviembre de 2006 se emite informe por el Inspector de la Policía Local de xxxxx, en el que dice: "(...) que las coordenadas dadas por el reclamante se corresponden con la ubicación del antiguo trazado de la carretera xxxx de xxxx, cruce con el Polígono Industrial de xxxx, vía denominada Calle xxxx.

»Que dicha vía era el antiguo trazado por el paso a nivel con barreras, estando en la actualidad fuera de servicio y cortada al tráfico en sentido de Nacional xxx a Polígono de xxxx, desde la apertura al tráfico rodado al nuevo vial al construirse el paso a nivel inferior, habiendo quedado como un acceso a zona de centro transformación únicamente.



»Se debería precisar la fecha de apertura al tráfico del paso inferior por el que discurre actualmente el tráfico rodado, ya que el itinerario seguido desde la empresa xxxx hacia el Polígono de xxxx, es prácticamente imposible seguir el trazado planteado por el recurrente, por estar cortado al tráfico en dicha dirección (...)"

Octavo.- El 21 de noviembre de 2006 se presenta por el interesado escrito de alegaciones reiterando sus peticiones.

Noveno.- Con fecha 23 de marzo de 2007 se emite informe por la Jefa del Servicio Técnico de Proyectos y Servicios en el que señala que las obras de ejecución del paso inferior de xxxx fueron promovidas por xxxx2. Las obras de realización del paso inferior concluyeron la primera quincena de noviembre de 2004, siendo abiertas al público de inmediato una vez concluidas.

Décimo.- Con fecha de 27 de julio de 2007, por el interesado se presenta nuevo escrito de alegaciones.

Décimo primero.- El 13 de agosto de 2007, el instructor formula la propuesta de resolución estimando parcialmente la reclamación formulada.

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 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 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.

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) y 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 de daños y perjuicios formulada por D. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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, esto es, dentro del plazo de un año desde la producción del hecho lesivo. En efecto, el accidente tiene lugar el día 9 de febrero de 2005 y la reclamación se presenta el 11 de abril de 2006, produciéndose la interrupción de la prescripción al presentar inicialmente la reclamación ante la Diputación Foral de xxxx el 27 de septiembre de 2005, la cual se resolvió el 26 de febrero de 2006.

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 existe una responsabilidad concurrente de la Administración y del interesado.



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 al Ayuntamiento o si cabe considerar que existe una concurrencia de culpas, criterio este último mantenido en 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. 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, en concreto en un antiguo tramo de la vía municipal sobre la línea férrea xxxx-xxxx y que en su momento constituía el único acceso de comunicación entre el lugar donde está ubicada la empresa xxxx y el Polígono de xxxx. En la fecha del accidente ese acceso se encontraba clausurado al tráfico ya que en la segunda quincena del mes de noviembre de 2004 había sido abierto al uso público el nuevo vial que discurre bajo la citada línea férrea de acceso al Polígono.

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado en casos similares (Dictamen 3.225/2002, 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 aquella 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 existencia de concurrencia de culpas a la que se alude en la propuesta de resolución, se debería a que la relación causal ha quedado rota por la intervención de la propia víctima. 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 8 de febrero de 1973 o de 17 de marzo de 1993, 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 el no ejercicio, o el 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, por parte de la Administración titular de la explotación del servicio, del 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 prescribe 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.

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, Sentencias de 27 de noviembre de 1993 y 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 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, “(...) 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.

Tal y como se recoge en los informes incorporados al expediente administrativo, se trata de un tramo de carretera cortada al público, por lo cual el conductor no debería haber accedido a la misma, si bien la Administración debería haber señalado que dicho tramo estaba cortado al público. De los datos incorporados en el expediente resulta la falta de dicha señalización y la



posibilidad de seguir usando ese tramo como un acceso a zona de centro transformación únicamente.

Por lo tanto se ponen de manifiesto tanto la negligencia del conductor -al utilizar una vía que no era la adecuada, pues estaba cerrada al tráfico, existiendo ahora una nueva salida- y la de la propia Administración -al no indicar que dicho tramo estaba cortado al tráfico y fuera de servicio, máxime cuando aún se podía utilizar como acceso a zona de centro de transformación-.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 30 de marzo de 2006, entre otras, señala: "Ciertamente, resulta del expediente que la conductora utilizó de forma errónea la vía en que se produjo el accidente, pues existía una señal indicadora de la salida hacia Murcia que debía utilizar, y que era otra vía distinta. Ahora bien, lo anterior no exonera de responsabilidad a la Administración, y así se señala en el dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, emitido en el expediente, al expresar que "La circunstancia de haberse producido en dicho tramo -fuera de servicio- un segundo accidente conocido por el Consejo Jurídico (inclusive en una comunicación interior a la Dirección General de Carreteras se alude a otro accidente por las mismas causas sobre el que no se ha recabado el correspondiente Dictamen), denota claramente un riesgo inherente a su utilización, aun cuando previamente los conductores se pudieran confundir en la interpretación de la señal de tráfico existente en la carretera regional C- 3319 que forma parte de la red de primer nivel, según el Anexo de la Ley regional 9/1990, de 27 de agosto, de Carreteras, por lo que se han rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles a los servicios públicos (...) por lo que el accidente podría haberse evitado con la indicación de que dicho tramo se encontraba fuera de servicio.

»En consecuencia, es evidente el nexo causal entre los daños y el funcionamiento del servicio público.

»Partiendo de lo anterior ha de precisarse que, como la propia parte actora reconoce, esta Sala ya se pronunció sobre la cuestión debatida en sentencia nº 394/2001, de 9 de junio, cuyos Fundamentos de Derecho Segundo y Tercero, de plena aplicación al caso enjuiciado, se transcriben a continuación:



»(...) De lo acabado de referir se desprende que el accidente sobrevino por una doble causa: primera, porque el tramo de carretera dejado fuera de servicio carecía de indicación en este sentido, no hallándose cortado al tráfico (como así se hizo más tarde), por lo que podía ser utilizado por cualquier usuario que, circulando por la C-3319, se introdujera en ella. Y, segunda, porque el recurrente no interpretó correctamente la señal indicadora de tráfico, en el sentido de que la verdadera salida que había que tomar para seguir en dirección a Murcia, no era la que él utilizó, sino la que se encontraba más adelante, tal y como determina el art. 162 del Reglamento General de Circulación.

»(...) De lo anterior se desprende una concurrencia de culpas en la producción del accidente. Por parte de la Administración al no inutilizar el tramo de carretera dejado ya fuera de servicio, motivando el que pudiera ser utilizado por cualquier usuario, sirviendo -así lo reconoce la propia demandada en la resolución impugnada- como camino de acceso a las fincas colindantes. Por tal motivo, venía obligada a mantener en buen estado de conservación la calzada, impidiendo continuara la acumulación de alquitrán y, en cualquier caso, señalizando debidamente tal obstáculo.

»Por parte del recurrente conductor del vehículo, al no prestar la debida atención a la circulación y tomar equivocadamente como vía de salida una calzada inadecuada que no conducía a Murcia, al no seguir -por errónea interpretación sólo a él achacable- la indicación contenida en la señal debidamente colocada en la carretera por la que circulaba”.

Por lo tanto, de todo lo expuesto se desprende la existencia de una concurrencia de culpas, puesto que por la intervención de la propia víctima se rompe la relación directa y exclusiva de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido.

7ª.- En cuanto a la valoración de los daños, el importe indemnizatorio solicitado debe ser modulado o compensado por mitades, es decir, de acuerdo con la factura aportada por importe de 849,21 euros, que no ha sido cuestionada en el expediente, corresponde abonar a la Administración la cantidad de 424,61 euros.



Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba 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, 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 parcial, por importe de 424,61 euros, en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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.