

Dictamen n^o: **104/09**
Consulta: **Alcalde de Villanueva del Pardillo**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **18.02.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 18 de febrero de 2009, a solicitud del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre consulta elevada por el Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial instruido por reclamación de J.C.V.A. contra el referido Ayuntamiento, en solicitud de indemnización de 180.394,89 euros, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente que tuvo lugar el día 10 de octubre de 2003 en la Calle Mister Lodge de esa localidad, y que atribuye a la falta de señalización.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de enero de 2009 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo, a raíz de la reclamación interpuesta por el aludido J.C.V.A. en solicitud de indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente que tuvo lugar el 10 de octubre de 2003, cuando, circulando en

su vehículo por una calle de dicho municipio, al llegar a un cruce, fue embestido lateralmente por otro vehículo, que circulaba por la calle perpendicular, atribuyendo dicho accidente a la presencia de una caseta que impedía la visibilidad, y que no estaba debidamente señalizada.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a registrar de entrada con el número 29/09, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, venciendo dicho plazo el próximo 27 de febrero de 2009.

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, presidida por el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 18 de febrero de 2009.

SEGUNDO.- De la lectura de la reclamación interpuesta, y del propio expediente remitido por el Ayuntamiento, resultan de interés para la emisión del dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1.- El interesado formula su reclamación patrimonial frente al Ayuntamiento el 9 de agosto de 2007 (documento nº 1, que consta de 19 folios). En la misma, relata cómo el día 10 de octubre de 2003, cuando circulaba en su vehículo turismo marca Renault modelo Clio, matrícula aaa, por la calle Mister Lodge de la localidad de Villanueva del Pardillo, fue embestido lateralmente por otro vehículo marca Citroën, modelo Xsara, matrícula bbb, conducido por V.R., que circulaba por la calle Encina, perpendicular a la anterior. La colisión se produjo cuando el primer vehículo ya había, al menos, superado el centro del cruce, recibiendo el impacto en su puerta delantera derecha. Según señala el

reclamante en su escrito, *“el estado de la vía era bueno, pero no existía ningún tipo de señalización, y había una caseta de obras en las proximidades del cruce que, según describe el atestado, impedía la visibilidad”*.

Por tales hechos, se levantó el correspondiente atestado por funcionarios de la Policía Local de Villanueva del Pardillo, tramitándose posteriormente Juicio de Faltas nº 85/2006 ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de San Lorenzo de El Escorial, en el que recayó Sentencia absolutoria para ambos conductores implicados, confirmándose vía recurso de apelación por Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 12 de abril de 2007.

A tenor de la reclamación presentada, ya la Policía Local del municipio en informe de 6 de marzo de 2003 –cuya copia se adjunta–, recomendaba *“colocar señales de ceda el paso para los vehículos que quieran acceder a la calle Mister Lodge desde la Calle Encina, tanto verticales como pintadas en la calzada”*.

El interesado aduce que, a consecuencia del accidente sufrido, estuvo a punto de perder la vida, padeciendo actualmente secuelas, valoradas por el médico forense y por Auto de 29 de mayo de 2007 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de San Lorenzo de El Escorial dictado en el citado Juicio de Faltas, en la cantidad máxima de 180.394,89 euros, siendo ésta la indemnización que reclama del Ayuntamiento.

A dicha reclamación acompaña los siguientes documentos de interés para el esclarecimiento de los hechos que motivan la pretensión indemnizatoria:

a) Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de San Lorenzo de El Escorial de 21 de junio de 2006 (recaída en el Juicio de

Faltas 85/2006). En la misma se consignan como hechos probados los siguientes:

“Se declara probado que el día 10 de octubre de 2003, el turismo marca turismo marca Renault modelo Clio, matrícula aaa, conducido por J.C.V.A. y asegurado por C, circulaba por la calle Mister Lodge de la localidad de Villanueva del Pardillo cuando fue embestido lateralmente por el vehículo marca Citroën, modelo Xsara, matrícula bbb, conducido por V.R., que circulaba por la calle Encina, perpendicular a la anterior. La colisión se produjo cuando el primer vehículo ya había, al menos, superado el centro del cruce, recibiendo el impacto en su puerta delantera. El estado de la vía era bueno, pero no existía ningún tipo de señalización, y había una caseta de obras en las proximidades del cruce que, según describe el atestado, impedía la visibilidad. El vehículo Xsara se incorporaba al cruce por la derecha del Clío. No se ha podido determinar la velocidad a que circulaban los vehículos, ni siquiera cuál de ellos lo hacía más deprisa, a tenor de las disparidades puestas de manifiesto en la práctica de las periciales en el acto del juicio. Ambos conductores actuaron con exceso de confianza, inducidos en parte por el estado de la vía, ya que si bien los vehículos que circulan por la calle Mister Lodge deben ceder el paso a los que lo hagan por la calle Encina, en ausencia de señalización vertical u horizontal, también es cierto que la visibilidad de aquellos estaba reducida y que, al ser algo más ancha su calzada, podían confiar en que tenían preferencia. Aunque el conductor del vehículo Citroën entienda que no había podido acelerar mucho, lo cierto es que en su declaración reconoció asistido de letrado que llevaba unos 70 metros circulando y que no miró antes de incorporarse al cruce, quedando de manifiesto por la dinámica del accidente que no advirtió que el otro vehículo ya estaba en el cruce cuando él se incorporaba, o no tuvo tiempo de detenerlo. Como consecuencia del primer impacto, los vehículos fueron desplazados desde el punto de colisión, causando lesiones a sus

ocupantes y daños a otro vehículo estacionado en la vía, Fiat Punto, matrícula ccc”.

La Sentencia absuelve libremente a ambos conductores, denunciados y denunciados, de los hechos origen de las actuaciones.

b) Sentencia nº 139/2007, de 12 de abril de 2007, recaída en el rollo de apelación nº 30/2007, que, dando por reproducidos los hechos de la sentencia de instancia, los cuales se aceptan en su integridad, confirma la Sentencia anterior.

c) Informe de servicio evacuado por funcionarios de la Policía Local de Villanueva del Pardillo el 10 de marzo de 2003, dirigido a la Alcaldía y Concejalía de Transportes, en el que se da cuenta de lo siguiente: *“Se realiza la comprobación del estado actual en que se encuentran las deficiencias en la señalización viaria del cruce que forman las calles Mister Lodge y La Encina, y que a continuación se detallan:*

1) Se recomienda la retirada de las placas de calle cortada, tanto la que se encuentra en la esquina de la calle Mister Lodge con la calle de La Encina, como la que se encuentra en la calle Mister Lodge con la Avenida de Guadarrama.

2) Se informa del deterioro de los pasos de peatones del cruce de las calles Mister Lodge y Encina, recomendando que se vuelvan a pintar y, en especial, el badén, ya que no está señalizado.

3) Se recomienda colocar en perfecto estado la señal de peligro para niños.

4) Se recomienda quitar la señal de entrada prohibida situada en la calle de La Encina esquina con Mister Lodge y trasladarla a la calle Concepción, frente al nº 45.

5) Se recomienda pintar marcas viales de separación de carriles en la calle de La Encina y colocar señales de ceda el paso para los vehículos que quieran acceder a la calle Mister Lodge, desde la calle de La Encina, tanto verticales como pintadas en la calzada”.

2.- Como documento nº 2 del expediente (comprensivo de 41 folios), se acompaña el atestado nº ddd instruido por la Policía Local de Villanueva del Pardillo, a raíz del accidente sufrido por el interesado, y que le causó los daños por los que reclama. En el mismo, aparte de consignarse los datos del accidente, conductores, vehículos implicados y testigos, se refieren las características de la vía en la que el mismo aconteció. En este apartado, se da cuenta de que el lugar en que ocurrió la colisión entre los dos vehículos *“se trata de un cruce de calles Mister Lodge y Encina, dentro del casco urbano, ambas de doble sentido”*. En cuanto a la anchura de la calzada, se señala que la de la calle Mister Lodge es de 10 metros, y la de la calle Encina, de 9 metros. El firme se encuentra en buen estado. Respecto de las obstrucciones visuales, se deja constancia de lo siguiente: *“Se encuentra instalada una caseta de obra, así como vallas de obra, en el margen derecho de la calle Mister Lodge, en dirección a Avenida de Guadarrama, antes del cruce, pudiendo impedir la visibilidad al conductor del vehículo que circulaba por esa vía (vehículo A –el del reclamante–) y al conductor del vehículo B igualmente”*. En cuanto a la señalización, se apunta la existencia de tres pasos de peatones (dos en la calle Encina, y uno en la calle Mister Lodge), y respecto de las señales verticales, se constata: *“Señalización inexistente de prioridad en el cruce (STOP-CEDA EL PASO), 4 señales verticales de paso de peatones”*.

El instructor y el secretario que firman el atestado, en el apartado dedicado a recoger el *“Juicio crítico”* derivado de la inspección ocular del lugar de los hechos, se consigna lo siguiente: *“1.- El accidente de tráfico pudo estar ocasionado por el exceso de confianza de ambos conductores en*

relación a la prioridad de paso de uno u otro vehículo y la escasa circulación de vehículos por esa zona del municipio, ya que no se trata de una vía principal del mismo. 2.- Igualmente, y a criterio de este Equipo Instructor, pudiera ser que el conductor del vehículo A, presumiera que en la incorporación de la calle Encina, el vehículo B tenía una señal vertical de STOP-CEDA EL PASO y que él circulaba por la vía preferente. Siendo de aplicación lo acabado de expresar, respecto del conductor del vehículo B. 3.- Otra posible causa del accidente de circulación, pudiera estar motivado por la escasa visibilidad existente para ambos conductores, al estar depositada una caseta de obra cerca del cruce de ambas calles, y reducir de manera importante la visibilidad (sic). 4.- (...) el vehículo A circulaba por la calle Mister Lodge y el vehículo B se incorporaba por su derecha a dicha vía colisionando ambos en el cruce de ambas calles". Se completa el atestado con amplio reportaje fotográfico del lugar del accidente, y del estado en que quedaron los dos vehículos implicados, y el tercero estacionado en la calle, que también sufrió daños, así como croquis del lugar y forma en que la colisión tuvo lugar.

TERCERO.- Interpuesta la anterior reclamación patrimonial, en virtud de Decreto de 30 de enero de 2008 (documento nº 3) por el Ayuntamiento se incoa expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de los artículos 139 y 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP). Este acuerdo es notificado al interesado (documento nº 4).

Concluida la instrucción, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se da trámite de audiencia al reclamante el 23 de

octubre de 2008, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del RPRP (documento nº 10). Por éste se evacua escrito de alegaciones en fecha 28 de octubre de 2008 (documento nº 11), en el que viene a reproducir los mismos argumentos sobre los que se sostiene su pretensión indemnizatoria.

CUARTO.- Por la Instructora del Procedimiento nombrada al efecto, se formula en fecha 18 de noviembre de 2008 propuesta de resolución, desestimando la reclamación indemnizatoria presentada, sobre la base de los siguientes razonamientos jurídicos: en primer lugar, se considera prescrita la acción de reclamación, al haber transcurrido más de un año desde la determinación definitiva del alcance de las secuelas, considerando como *dies a quo* para el cómputo del plazo anual de prescripción el de la fecha del último informe médico-forense de 13 de septiembre de 2005, con lo cual, a la fecha de interposición de la reclamación (9 de septiembre de 2007), habría sobradamente transcurrido el plazo del año que marca el artículo 142.5 de la LRJAP-PAC. La propuesta niega, a tal efecto, virtualidad interruptiva de la prescripción al procedimiento penal seguido por los mismos hechos, toda vez que, en el mismo, no ha sido parte la Administración Local contra la que se dirige ahora la reclamación.

En segundo lugar, la propuesta entiende que existe un segundo impedimento de orden formal para entrar a conocer de la reclamación, cual es la pendencia de un juicio ejecutivo civil seguido para reclamar los daños y perjuicios sufridos de la Compañía Aseguradora contraria, al existir un seguro obligatorio de responsabilidad civil.

Por último, en cuanto al fondo del asunto, se niega la procedencia de la reclamación solicitada, en aplicación de la teoría de la causalidad adecuada, considerando que, en este caso, ha sido la propia conducta del perjudicado y de un tercero (el conductor del otro vehículo implicado) los determinantes de la producción de los daños, determinando este factor

ajeno al funcionamiento de los servicios públicos, la ruptura del necesario nexo causal entre los daños sufridos y aquéllos.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes,

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre: 1.º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada”*.

En el caso que nos ocupa, la reclamación patrimonial presentada se ha cifrado por el propio interesado en la cuantía de 180.394,89 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

El dictamen ha sido recabado de órgano legitimado para ello –el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior–, a tenor del artículo 14.2 de la misma Ley, que preceptúa que se cursen a través del Consejero competente en materia de relaciones con la Administración Local, las solicitudes de dictamen procedentes de las Corporaciones Locales, como es el caso.

SEGUNDA.- El reclamante formula su pretensión indemnizatoria por los daños y perjuicios que se le han causado a consecuencia de las lesiones sufridas, como consecuencia del accidente de circulación que tuvo el día 10

de octubre de 2003, y que atribuye a la mala señalización de un cruce en la localidad madrileña de Villanueva del Pardillo. Concorre en él, pues, la condición de interesado, que precisa el artículo 139.1 en relación con el artículo 31 de la LJRAP-PAC.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo, toda vez que, según el relato del reclamante, la causación del accidente se debió a la deficiente señalización de la intersección entre las calles Mister Lodge y La Encina de dicho municipio. En este sentido, algunas sentencias (*vid.* las del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura -Sala 3ª- de 4 de marzo y de 21 de abril de 1999; RJ 1999\860 y 1999\1117), incluyen los deberes de vigilancia y ordenación del tráfico vial, que comprenden la señalización y control de la circulación viaria, dentro de la llamada “*función de ordenación del tráfico urbano e instalación y conservación de señales*”, que será competencia de la Administración municipal titular de la vía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 25.2.b) de la LBRL, que atribuye a la competencia exclusiva del Municipio, “*La ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas*”. En definitiva, pues, la reclamación está correctamente dirigida contra el Ayuntamiento solicitante del dictamen.

TERCERA.- Consideración aparte merece el plazo para el ejercicio de la acción de reclamación, que, como antes veíamos, el artículo 142.5 de la LRJAP-PAC fija en un año, a contar desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En la propuesta de resolución, se considera que la reclamación dirigida frente al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo el 9 de agosto de 2007 es extemporánea, considerando que dicho plazo anual ha de contarse desde la fecha del informe médico-forense que determinó definitivamente las secuelas padecidas por el interesado (de fecha 13 de septiembre de 2005, ampliatorio de otro anterior de 9 de noviembre de 2004). La propuesta no

considera, a efectos de entender interrumpido el plazo de prescripción, el procedimiento penal instruido para la determinación de las posibles responsabilidades penales en que hubieran podido incurrir los conductores implicados en el accidente, y que desembocó en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 12 de abril de 2007 (confirmatoria en apelación de la del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de San Lorenzo de El Escorial de 21 de julio de 2006, recaída en el Juicio de Faltas 85/2006, en la que resultaron libremente absueltos ambos conductores).

En efecto, el artículo 146.2 de la LRJAP-PAC establece que *«La exigencia de responsabilidad penal al personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial»*.

En interpretación del precepto transcrito, tiene declarado nuestro Alto Tribunal (*vid.* por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 2 de octubre de 2001; RJ 2001\9189), lo siguiente:

“(…) esta Sala viene declarando reiteradamente, constituyendo verdadera doctrina legal, «que la caducidad a que alude el artículo 40.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado es un plazo de prescripción, por lo que admite causas de interrupción, entre ellas la existencia de unas diligencias penales dirigidas a la determinación de posibles responsabilidades de tal naturaleza por el mismo hecho, de manera que iniciado el proceso penal se interrumpe el plazo de prescripción, que no comienza a correr de nuevo sino cuando recae resolución firme en la causa criminal» (sentencias de este Tribunal Supremo de 11 de octubre de

1984 [RJ 1984, 5098], 31 de julio de 1986 [RJ 1986, 7059], 27 de mayo de 1988 [RJ 1988, 4208], 25 de octubre de 1989 [RJ 1989, 7243] y 10 de mayo de 1993 [RJ 1993, 6375])”.

En el caso sometido a dictamen, se incoó juicio de faltas, a resultas de la denuncia interpuesta por ambos conductores implicados, que se siguió ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de San Lorenzo de El Escorial. Dicho procedimiento concluyó por sentencia, absolutoria para ambos denunciante y denunciados. Recurrída en apelación, fue confirmada por Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 12 de abril de 2007, siendo ésta la fecha que ha de tenerse como *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción.

La alegada prescripción del derecho a solicitar la responsabilidad patrimonial que invoca en su propuesta de resolución el Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo, debe ser rechazada en mérito al razonamiento anterior. Y es que, conforme a la jurisprudencia antes citada, las acciones penales interrumpen el plazo de prescripción, iniciándose su cómputo con la finalización del procedimiento penal, y ello aunque el Ayuntamiento frente al que hoy se dirige la reclamación no interviniese como responsable civil en las citadas diligencias penales, puesto que la prescripción y su interrupción son circunstancias objetivas –no subjetivas– que afectan por igual a todos los afectados por los mismos hechos, como es el caso presente. Así lo han entendido numerosísimas Sentencias de distintos órganos judiciales: valgan como ejemplo, aparte de la ya citada del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2001, la de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo; Sección 4ª) de 15 de marzo de 2000 (JUR\2000\157240), la del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de octubre de 1998 (RJCA 1998\4024), o la del Tribunal Superior de Justicia de

Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo; Sección Única) de 27 de abril de 2000 (RJCA\2000\1587).

De acuerdo con lo dicho, si el plazo de prescripción quedó interrumpido con las diligencias penales que se incoaron en el Juzgado de San Lorenzo de El Escorial, y éstas no concluyeron sino hasta el dictado de la Sentencia firme de la Audiencia Provincial de Madrid de 12 de abril de 2007, interponiéndose la reclamación patrimonial frente al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo el 9 de agosto de 2007, la conclusión es que el interesado se encontraba dentro de plazo en el momento de reclamar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

CUARTA.- Otra circunstancia de orden formal que, según el decir de la propuesta de resolución, enervaría la acción de responsabilidad patrimonial que se dirige frente al Ayuntamiento, es la pendencia de un juicio civil, para reclamar las cantidades correspondientes de la Compañía Aseguradora del vehículo contrario, que estuvo asimismo implicado en el accidente, al amparo del Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil. La cantidad que el interesado reclama coincide, en efecto, con la fijada en el Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de San Lorenzo de El Escorial el 29 de mayo de 2007, en el meritado Juicio de Faltas nº 85/2006.

En dicho Auto, se fija la cuantía de 180.394,89 euros, invocando expresamente el artículo 10 de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor de 1968 (hoy derogada, y sustituida por el Texto Refundido de la nueva Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, cuyo artículo 13 se pronuncia en idénticos términos).

En dicho precepto, se dispone que cuando en un proceso penal, incoado por hecho cubierto por el Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil

derivada de uso y circulación de vehículos a motor, se declare la rebeldía del acusado, o recayere sentencia absolutoria u otra resolución que le ponga fin, provisional o definitivamente, sin declaración de responsabilidad, si el perjudicado no hubiere renunciado a la acción civil ni la hubiere reservado para ejercitarla separadamente, antes de acordar el archivo de la causa, el Juez o Tribunal que hubiere conocido de la misma dictará auto en el que determinará la cantidad líquida máxima que puede reclamarse como indemnización de daños y perjuicios amparados por dicho seguro obligatorio.

En aplicación de esta norma legal, en la parte dispositiva el Auto señalado fija en “*180.394,89 euros la cantidad que como máximo podrá reclamar J.C.V.A. en concepto de daños y perjuicios derivados del accidente de circulación por el que se ha seguido este procedimiento*”; se entiende, todo ello, sin perjuicio de la acción de repetición que la compañía aseguradora que haga frente al pago podrá ejercer contra el tercero responsable de los daños (cfr. artículo 10 del actual Texto Refundido de la Ley de 2008).

La jurisprudencia tiene declarado al respecto de la compatibilidad de las indemnizaciones obtenidas por otros cauces y la que resulte del instituto de la responsabilidad patrimonial, lo siguiente (valgan como exponentes las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 20 de noviembre de 2004 (JUR 2005\232238), de 16 de enero de 2003 (JUR 2003\26461) y de 7 de noviembre de 2002 (JUR 2002\25730) que “*la existencia de un régimen específico de reparación tiene prevalente aplicación sobre el régimen general de responsabilidad patrimonial, al que sólo llega a desplazar si los perjuicios son totalmente cubiertos. Y es que, según resulta de lo expuesto por el Tribunal Supremo, sólo procederá indemnización por responsabilidad patrimonial cuando, aparte de reunirse los requisitos para que ésta surja, se deban*

cubrir daños no reparados con las otras sumas que se perciben con causa en unos mismos hechos, con lo que se la dota de un carácter complementario en el sentido de que sólo cuando se detecte esa insuficiencia, podrá reconocerse, además de las sumas a que ya se tiene derecho, otra por aquel concepto, pues lo contrario nos llevaría a un enriquecimiento injusto no permitido por el ordenamiento jurídico; esto es, no puede hacerse abstracción de las cantidades percibidas por las diferentes vías, sin perjuicio del carácter compatible entre unas y otras (sentencias del Tribunal Supremo de 17 de abril y 12 de mayo de 1.998 o 2 de marzo de 2.000). Y es que la extensión de la obligación de indemnizar por responsabilidad patrimonial de la Administración responde, según se deduce lo dispuesto en los artículos 106.2 de la Constitución y 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, citada, y ha proclamado reiteradísimamente el Tribunal Supremo, al principio de la reparación "integral".

De la doctrina jurisprudencial expuesta, resulta que la Administración, dirigida contra ella una reclamación de responsabilidad patrimonial por unos hechos que puedan dar lugar a otras compensaciones económicas por títulos distintos (como sería el caso, en que los hechos por virtud de los cuales se ha producido la presunta lesión indemnizable están cubiertos por el Seguro Obligatorio), deberá previamente informarse acerca de si el interesado reclamante ha sido o no resarcido por otras vías, o de si va a serlo en el futuro, de cara a valorar la procedencia de la indemnización solicitada y la cuantía de la misma.

En nuestro caso, si bien lo procedente hubiera sido, tal y como venimos manteniendo en otros dictámenes de este Consejo Consultivo, que se hubiera requerido al interesado para la acreditación de este extremo, en fase de prueba del procedimiento (al amparo del artículo 80 de la LRJAP-PAC), so pena de desestimar la reclamación por falta de acreditación de la

realidad del daño patrimonial sufrido, lo cierto es que, en aras a la eficacia y economía procedimental que debe presidir todo el actuar de las Administraciones Públicas (cfr. artículo 103.1 de la Constitución Española), consideramos que no es necesario retrotraer el expediente a estos efectos, dado que la reclamación presentada, ya se adelanta, debe ser desestimada en cuanto al fondo, como enseguida pasamos a examinar.

QUINTA.- Como ya venimos diciendo en otros dictámenes sobre esta misma materia, el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración se reconoce en el artículo 106.2 de la Constitución Española de 1978, desarrollado por los artículos 139 y siguientes de la LRJAP, y supone el reconocimiento del derecho de los particulares a ser indemnizados de 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 normal o anormal de los servicios públicos.

Según abundante y reiterada Jurisprudencia, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor, y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o

anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169), se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, previniendo frente al riesgo de erigir dicho principio de responsabilidad objetiva en un sistema providencialista que llevaría a la Administración a responder de cualesquiera daños que se produjesen como consecuencia del funcionamiento de un servicio público o de la utilización de bienes de titularidad pública, sin exigir la presencia de ese nexo causal de todo punto imprescindible para la apreciación de dicha responsabilidad. El fundamento primero de dicha Sentencia se pronunciaba en los siguientes aclaratorios términos:

“(...) esta Sala ha declarado reiteradamente que no es acorde con el principio de responsabilidad objetiva, recogida en los artículos 40.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 139.1 de la vigente de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992,, la generalización de dicha responsabilidad más allá del principio de causalidad, aun en forma mediata, indirecta o concurrente, 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, que en este caso, como ha declarado la sentencia de instancia, no puede apreciarse ya que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento por el mero hecho de que se produzca dentro de sus instalaciones cuando ni éstas constituyen un riesgo en si mismas ni sus características arquitectónicas implican la creación de tal situación de riesgo ni, mucho menos, se ha acreditado que el accidente lesivo se haya producido por un defecto en la conservación, cuidado o funcionamiento de éstos, de tal manera que el hecho causal causante del accidente es ajeno por

completo al actuar de la Administración y en consecuencia ninguna relación existe entre el resultado lesivo y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, ni de manera directa ni indirecta, inmediata o mediata, exclusiva ni concurrente.

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”.

En definitiva, la imputación de los daños a la Administración resulta de dos criterios jurídicos básicos, incluibles ambos en la fórmula funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Esos criterios son, por un lado, el de la culpa o ilegalidad y, por otra parte, el del riesgo: la titularidad administrativa de la actividad o servicio justifica también la imputación a la Administración de los daños resultantes del riesgo creado en interés de dicha organización, con independencia de toda idea de culpa.

En la órbita del funcionamiento anormal de la actividad administrativa se incluyen tanto las conductas ilegales o culpables de los agentes de la Administración, como las actuaciones impersonales o anónimas, ilícitas o ilegales, imputables a la organización administrativa genéricamente considerada.

En el campo del funcionamiento normal, la imputación es por riesgo, al margen de cualquier actuación culpable (por vía de dolo o de imprudencia

o negligencia) o ilícita o ilegal. La Administración responde aquí de los daños causados por actuaciones lícitas, salvo en supuestos de fuerza mayor. En el aspecto bajo el que se contempla la responsabilidad de la Administración, basta con insistir en que, en consonancia con su fundamentación objetiva, el presupuesto básico de la imputación de daños a la Administración es la titularidad del servicio o de la organización en cuyo seno se ha producido el daño. Basta con acreditar que este daño antijurídico se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público para que éste, si concurren los demás presupuestos, quede obligado a reparar aquél.

SEXTA.- Del relato de hechos que antecede al presente dictamen resultan con claridad cuáles fueron las circunstancias que rodearon el accidente, en el que resultó con graves lesiones el ahora reclamante J.C.V.A. Lo decisivo, en el caso que nos ocupa, es determinar, en aplicación de la teoría de la causalidad adecuada, qué factor tuvo influencia decisiva en el acaecimiento de accidente, y si, en su caso, concurre algún factor o circunstancia que aconseje moderar equitativamente la indemnización que resulte a cargo del Ayuntamiento.

La justificación de que se dirija la reclamación frente a esta Administración Local consiste en que, a juicio del interesado, se ha producido un anormal funcionamiento del servicio público de ordenación del tráfico, dado que la mala o defectuosa señalización del cruce en el que aconteció el accidente que le provocó los daños, se encuentra en el origen causal de éstos.

Para poder apreciar la existencia de nexo causal entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento anormal –en este caso– de los servicios públicos, se debe enjuiciar este elemento a la luz de la doctrina de la causalidad adecuada, para cuya exposición nos sirve la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1997 (RJ 1997\8786),

conforme a la cual: *“Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen aquellas que explican el daño por la concurrencia de factores cuya inexistencia, en hipótesis hubiera evitado aquél; la consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez deben reservarse para aquellos casos de fuerza mayor, a los cuales importa añadir la culpa exclusiva de la víctima en la producción del daño (circunstancias que en el caso no se dan o al menos no han sido probadas por la Administración demandada)”*.

Ahora bien, puede ocurrir que en la producción del daño intervenga la culpa de la propia víctima o de un tercero, que no determine la exclusión o ruptura de la relación de causalidad, toda vez que concurren distintas culpas (de la Administración o de la propia víctima, o de un tercer agente) (vid. SSTS de 6 de marzo de 1998 ; RJ 1998\2490, o de 16 de diciembre de 1997, ya citada), no siendo ya ineludible el requisito de la exclusividad en el nexo causal, pues pueden concurrir otras con-causas (STS de 11 de julio de 1995; RJ 1995\5632). En tales casos, lo procedente sería no exonerar completamente a la Administración, sino moderar equitativamente la cuantía de la reparación o indemnización.

En todo caso, también es cierto que, dado el carácter objetivo de la responsabilidad, se impone la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o de circunstancias acreditativas de la culpa exclusiva de la víctima, a la Administración (así se recoge en las SSTS de 25 de octubre de 1996 -RJ 1996\7124-; de 20 de febrero de 1999 -RJ 1999\3146-, y de 6 de abril de 1999 -RJ 1999\3451-, entre otras).

En el caso sometido a dictamen, ha quedado plenamente acreditado que ambos conductores implicados en el accidente —la víctima que conducía por la calle Mister Lodge, y el conductor del Citroën Xsara, que lo hacía por la calle de La Encina perpendicular a aquélla— actuaron con un exceso

de confianza. Así se recoge textualmente en el relato de hechos probados de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de San Lorenzo de El Escorial. Por una parte, el conductor reclamante, que circulaba en su Renault Clio, lo hacía en el convencimiento de que la calle Mister Lodge, al ser algo más ancha que la de La Encina, otorgaba preferencia sobre los vehículos que salían de ésta. El conductor del Citroën, por su parte, conocía que tenía la prioridad, a pesar de lo cual, no se cercioró de si venía algún vehículo en el momento del accidente, lo que se evidencia en la manifestación –expresamente recogida en la sentencia– de que llevaba al menos 70 metros circulando antes del impacto, y que no miró antes de incorporarse al cruce. Ambos conductores, en cualquier caso, obraron con un exceso de confianza, al tratarse la zona en la que sucedió el accidente, de un lugar poco transitado del municipio. Ésta es la opinión que manifiesta el funcionario de la Policía Local de Villanueva del Pardillo autor del atestado nº ddd, que se instruyó a raíz del accidente.

Obran en el expediente una serie de datos que podrían apuntar a una posible responsabilidad del municipio, por la defectuosa señalización del cruce en cuestión, y que determina que el interesado dirija por ello su reclamación frente al Ayuntamiento. En efecto, por un lado, ya un informe evacuado por funcionarios de la Policía Local del pueblo el 10 de marzo de 2003, recomendaba, en relación con ese cruce, y entre otras medidas tendentes a su adecuada señalización, colocar señales de ceda el paso para los vehículos que quieran acceder a la calle Mister Lodge desde la calle de La Encina, tanto verticales como pintadas en la calzada. De otra parte, el atestado mencionado, constata la inexistencia de señal de prioridad en el cruce (STOP o ceda el paso), así como que una de las posibles causas del accidente pudo ser la escasa visibilidad para ambos conductores, dado que en las cercanías del cruce se encontraba una caseta de obra. Esta circunstancia, así como la ausencia de señalización, se recoge, asimismo, en el relato de hechos probados de la citada Sentencia.

Lo anterior, sin embargo, no resulta suficiente para justificar que haya habido un funcionamiento anormal del servicio público municipal de ordenación del tráfico, que se encuentre en una relación de causa a efecto con los daños y perjuicios sufridos.

Para enjuiciar el presente caso, hemos de partir de la regulación general que, sobre la prioridad de paso, se contiene en los artículos 21 y siguientes de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTCVMSV, Texto Articulado, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), y que desarrollan los artículos 56 y siguientes, sobre normas de prioridad en las intersecciones, del Reglamento General de Circulación (RGC, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre). En desarrollo del artículo 21.2 de la LTCVMSV, el artículo 57 del RGC dispone, en cuanto a las intersecciones sin señalizar, que *“En defecto de señal que regule la preferencia de paso, el conductor estará obligado a cederlo a los vehículos que se aproximen por su derecha”*, salvo en una serie de supuestos, entre los cuales no se encuentra el que ahora estamos considerando. Por otra parte, continúa diciendo el artículo 58 del RGC que *“1. El conductor de un vehículo que haya de ceder el paso a otro no deberá iniciar o continuar su marcha o su maniobra, ni reemprenderlas, hasta haberse asegurado de que con ello no fuerza al conductor del vehículo que tiene la prioridad a modificar bruscamente su trayectoria o la velocidad de éste, y debe mostrar con suficiente antelación, por su forma de circular y especialmente con la reducción paulatina de la velocidad que efectivamente va a cederlo”*.

De la regulación que se acaba de transcribir, resulta que no es obligatorio que los cruces o intersecciones estén siempre señalizados con un ceda el paso o STOP, como lo confirma el hecho de que el artículo 21 de la LTCVMSV y los artículos 56 y 57 del RGC contemplan los casos de intersecciones o cruces señalizados, y sin señalizar, dando normas

subsidiarias en ausencia de señales, a observar de forma obligatoria por los conductores. La principal de esas normas generales —a aplicar siempre, salvo excepciones, que en este caso no se dan— es que la prioridad se debe otorgar al vehículo que circule por la derecha.

En nuestro caso, en efecto, no había señalización alguna en el cruce, y existía también una caseta de obras en las cercanías del mismo, que reducía considerablemente la visibilidad. Pero ninguna de estas dos circunstancias obsta al hecho de que ambos conductores debían atemperar su conducción al estado de la vía y demás circunstancias, como les impone el artículo 19.2 de la LTCVMSV, conforme al cual *“Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse”*.

Ciertamente, ninguno de los conductores, a pesar de que no ha podido precisarse con exactitud la velocidad a la que circulaban, ni quién de ellos lo hacía más deprisa, atemperó su conducción a las circunstancias de toda índole a que apunta el precepto transcrito, como lo demuestra el hecho de que la víctima que ahora reclama no observó la norma de dar prioridad a los vehículos que circulaban por la derecha, ni el conductor del Citroën Xsara miró antes de incorporarse al cruce, pese a que él tenía la preferencia. Es por ello, que los únicos causantes del accidente fueron la propia víctima y el tercero que resultó asimismo implicado, no existiendo nexo causal alguno con el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

A esta solución en casos análogos llegan algunas sentencias de nuestros tribunales de Justicia. Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 6 de mayo de 1999 (RJCA 1999\1390), se pronuncia sobre la obligación de señalización de preferencias de paso, cuya ausencia, según esta sentencia, no implica automáticamente la responsabilidad de la Administración, al existir normas generales sobre preferencia de paso que deben cumplirse en defecto de señal. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 10 de marzo de 2003 (RJCA 2004\17786), establece que únicamente cabría imputar responsabilidad patrimonial a la Administración por señales contradictorias, cuando se instalase la señal de prioridad de paso en una calle y faltase la señal de ceda el paso para los que salen por la derecha de la misma.

En suma, pues, se considera que, atendidas las circunstancias concurrentes, no existe ningún factor que aconseje imputar la responsabilidad, en todo o en parte, del accidente sufrido al Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo, en cuya producción tuvo influjo únicamente la imprudente conducción de los dos implicados.

En mérito a lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por J.C.V.A. contra el Ayuntamiento de Villanueva del Pardillo, en solicitud de indemnización de 180.394,89 euros, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente que tuvo lugar el día 10 de octubre de

2003 en la Calle Mister Lodge de esa localidad, y que atribuye a la falta de señalización del cruce con la Calle de La Encina, debe ser desestimada.

A la vista de todo lo expuesto, el Órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo Consultivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 18 de febrero de 2009

