



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Burgos el día 20 de mayo de 2008, 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 7 de febrero de 2008, 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 ocasionados en su vehículo por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de febrero de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 113/2008, 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, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 26 de marzo de 2007, D. xxxxx presenta una reclamación ante el Ayuntamiento de xxxxx por los daños ocasionados en su vehículo - matrícula xxxx- cuando, al circular el día 5 de noviembre de 2006, sobre las 19:40 horas, por la calle xxxxx de esa localidad, en su intersección con la calle



Estación, sufrió un accidente debido a la existencia de un bache que estaba sin señalizar. Reclama como indemnización la cantidad de 310,00 euros.

Adjunta a su escrito copia de la factura de reparación del vehículo y del atestado de la Policía Local, que señala como causa del accidente la existencia de un gran socavón en la calzada, como consecuencia de las obras que se estaban realizando.

Segundo.- Concedido trámite de audiencia a la empresa adjudicataria de las obras, eeeee, ésta presenta un escrito en el que declina la responsabilidad del accidente porque, según afirma, el viernes anterior -el accidente ocurrió el domingo- cumplió con sus obligaciones de señalización y vallado de las obras. Considera que en la producción de los daños pudo concurrir la intervención de terceros que modificaron el vallado -actos vandálicos- y, asimismo, la conducta del propio reclamante, al omitir la diligencia exigible para la circulación por vías urbanas en un día con escasa densidad circulatoria.

Tercero.- Con fecha 2 de agosto de 2007, la Policía Local emite un informe del que procede destacar lo siguiente:

“Dicha calle está abierta al tráfico por la cantidad de usuarios de garajes que acceden a la misma, que existen en la calle xxxxx y calle xxxxx. Como así se estimó desde el servicio correspondiente del Ayuntamiento.

»Que las obras que se llevaban a cabo en calle xxxxx, y rehabilitación del cruce con calle Estación, en su paso por dicha calle, estaban acotadas tan solo por vallas de protección fijas en la calle xxxxx y lo restante que limita con calle Estación estaba tan solo protegido con vallas móviles, que el día de la fecha del accidente no estaba o estaban caídas dejando al descubierto las zanjas, sin tomar ninguna protección. (...)”.

Al informe se acompaña un reportaje fotográfico del lugar de los hechos.

Cuarto.- Concedido el trámite de audiencia al reclamante y a la empresa contratista, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos, sólo ésta última presenta alegaciones mediante un escrito en el que reitera sus argumentos.



Quinto.- Con fecha 20 de diciembre de 2007, se formula la propuesta de resolución en el sentido de que procede declarar la responsabilidad de la empresa contratista.

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

Sexto.- Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, de fecha 20 de febrero de 2008, se solicita del Ayuntamiento que se complete el expediente con la documentación relativa al contrato de obras -pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, contrato, etc.- donde figuren las obligaciones del contratista y del Ayuntamiento, en particular las referentes a la señalización de las obras.

En la misma fecha, se suspende el plazo para la emisión del dictamen.

Séptimo.- El 5 de mayo de 2008 tiene entrada en el Consejo Consultivo el contrato de obra suscrito y el pliego de cláusulas administrativas particulares que lo rige.

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.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 la parte 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 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 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 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 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, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha venido modulando 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 el mismo que se pueda producir. 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 señala 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, no bastando a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado".

E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del



daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. xxxxx, debido a los daños ocasionados en su vehículo por la existencia de un bache en 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. Consta que la reclamación se interpuso el 26 de marzo de 2007, antes de transcurrir un año desde que se produjo el hecho causante, el 5 de noviembre de 2006.

6ª.- En cuanto al fondo del asunto, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece: “1. 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”.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la pavimentación de vías públicas urbanas, lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En el caso examinado, acreditada la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en establecer 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.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del reclamante se adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas, así como si la Administración, por su parte, cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía, le resultan



exigibles, en concreto las establecidas por el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, según el cual "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".

Ha de tenerse presente que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

Ha quedado acreditada en el expediente la existencia de una relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos. Así, en el parte de accidente elaborado por la Policía Local se hace constar, como causa del accidente, las obras que se estaban realizando en la calzada, aludiendo, en particular, a un gran socavón carente de señalización.

Estas circunstancias, así como el hecho de que la realidad del evento lesivo no haya sido cuestionada a lo largo del expediente, ni por la Administración a la que se dirige la reclamación, ni por la empresa adjudicataria de las obras realizadas en el lugar en que se produjo el accidente, hacen que este Consejo Consultivo se pronuncie en el mismo sentido estimatorio que el reflejado en la propuesta de resolución.

7ª.- Respecto de las obligaciones que pesan sobre las empresas contratistas en esta clase de expedientes, debe tenerse en cuenta que en el presente figura la audiencia otorgada a la empresa adjudicataria de las obras, la cual no cuestiona la realidad del accidente, sino que éste tuviera su causa en la defectuosa señalización y vallado de las obras que se le imputa. Considera que la empresa cumplió con sus obligaciones de señalar y vallar la zona, por lo que el accidente fue consecuencia de actos vandálicos de terceros y de la



propia conducta imprudente del conductor, que no adecuó la circulación al estado de la vía.

Llegados a este punto es necesario referirse a las previsiones contenidas en el artículo 97 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio -aplicable en el momento de suceder los hechos-. Este precepto dispone:

“Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

»Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

»Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

»La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

Siguiendo la tesis mayoritaria en la jurisprudencia, este Consejo entiende que las previsiones del antiguo artículo 134 del Reglamento General de Contratación y el actual artículo 97 de la LCAP deben aplicarse en sentido literal, es decir, entendiendo que la regla general consiste en la responsabilidad del contratista, respondiendo sólo la Administración si ha mediado una orden suya que haya provocado el daño o que el mismo sea consecuencia de vicios del proyecto (Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de julio de 2001, 19 de febrero de 2002, 24 de abril y 30 de octubre de 2003).



Este criterio, además, ha sido seguido por otras muchas resoluciones de otros órganos jurisdiccionales. En este sentido pueden citarse el Auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2003, diversas resoluciones emanadas del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (entre otras, Sentencia de 1 de junio de 2004, de la Sala de Valladolid, y de 25 de enero y 22 de marzo de 2002, de la Sala de Burgos), así como de otros Tribunales Superiores de Justicia, como los de Cataluña (Sentencia de 31 de octubre de 2003), Canarias (Sentencia de 8 de abril de 2005), Cantabria (Sentencias de 2 y 14 de julio de 2004), o Navarra (Sentencia de 19 de mayo de 2004).

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que, aun siendo este criterio el mayoritario en los tribunales, lo cierto es que su aplicación no es en absoluto plana y uniforme, pues los tribunales, al enfrentarse a la necesidad de dar satisfacción al derecho a la tutela judicial efectiva del perjudicado, han venido interpretando que si la Administración no resuelve la reclamación, o lo hace sin determinar quién debe responder o sin dar la debida audiencia al contratista con la advertencia expresa de que puede ser declarado responsable de los daños y perjuicios, puede ser condenada a su indemnización sin perjuicio de que, posteriormente, pueda repetir lo satisfecho por tal concepto frente al contratista.

Así, a título de ejemplo, puede citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Burgos, de 22 de abril de 2004, en la que declara que "la Administración demandada, lejos de cumplir con el ordenamiento jurídico vigente, simplemente omitió dar traslado de la reclamación del recurrente a la empresa contratista, sin que conste que se haya tramitado y mucho menos resuelto, tal y como lo exigía el marco jurídico más arriba indicado la reclamación de la parte recurrente. Y desde luego, ante este supuesto de incumplimiento legal, lo que no puede la Sala es dar cabida a sus pretensiones pues suponen en esencia, que la propia Administración Local, se beneficie de su conducta netamente ilegal. Sólo cabría circunscribir la responsabilidad de la Administración demandada a los justos límites establecidos por el artículo 98 (actual 97) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de haber seguido el procedimiento legalmente establecido".

En la misma dirección pueden citarse diversas Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Castilla y León de Burgos (25 de enero y



22 de marzo de 2002); Galicia, (23 de marzo de 2005); Canarias, (21 de septiembre de 2004 y 28 de enero de 2005); Madrid, (30 de septiembre y 5 de octubre de 2004); o de Navarra, (14 de junio de 2004).

Conforme con lo razonado hasta ahora, en la tramitación del expediente de responsabilidad se ha de discernir si la actuación lesiva es atribuible a la Administración Pública titular del servicio que se presta, o al contratista al que se le ha encomendado el mismo. Para ello es inexcusable que, tal y como acertadamente se ha procedido en el presente caso, durante la instrucción del procedimiento se conceda a dicho contratista la posibilidad de intervención en el mismo, formulando alegaciones y, en su caso, proponiendo y practicando la pertinente prueba, pues en caso contrario se le ocasionaría una patente indefensión en la aplicación del régimen que sobre daños y perjuicios se contempla en el artículo 97 de la LCAP.

En el expediente sometido a dictamen, como ya se ha puesto de manifiesto, la empresa contratista interviene en el procedimiento y tiene conocimiento de su condición de parte en el expediente instruido, por lo que puede considerarse que la Administración ha cumplido el procedimiento legalmente establecido.

La empresa, en su escrito de alegaciones, se limita a imputar la responsabilidad del accidente a actos vandálicos y a la falta de diligencia del conductor, al exponer que cumplió con sus obligaciones de señalización y vallado de las obras –obligación prevista en el contrato de obras-. Sin embargo, no aporta ningún indicio probatorio del cumplimiento de estas obligaciones, ni tampoco de la concurrencia de las circunstancias que alega para exonerarle de responsabilidad. Es más, el informe de la Policía Local constata que el día del accidente las vallas móviles protectoras de la zona no estaban o estaban caídas, por lo que las zanjas estaban al descubierto y sin protección alguna.

Por lo tanto, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso debe responder la empresa contratista de los daños y perjuicios sufridos por el reclamante, al no resultar que éstos hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración.

8ª.- Respecto al importe de la indemnización, la cantidad recogida en la propuesta de resolución (310,00 euros), se considera adecuada de conformidad



con el factura aportada. Ello sin perjuicio de su actualización en los términos previstos en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

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

1ª) Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a los daños ocasionados en su vehículo por el mal estado de la calzada.

2º) Corresponde a la empresa contratista eeeee, indemnizar los daños y perjuicios causados.

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