



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de marzo 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 sufridos en un accidente 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 126/2008, 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. Pérez Solano.

Primero.- Con fecha 17 de noviembre de 2006, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por D. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.



Manifiesta en su escrito que: "Con fecha 24 de mayo de 2005 sufrí en compañía de mi hija y de su compañero un accidente de circulación con el vehículo matrícula xxxx en la Carretera xxxx1, C/ xxxx2.

»Concretamente el accidente se produjo en la glorieta sita en la citada C/ xxxx2 donde mi coche colisiona, por raspado, con otro turismo matrícula (...).

»Como consecuencia del impacto el turismo que conducía continua en línea recta, por lo que sufre una salida de vía, subiéndose a la acera existente en el lugar, continuando recto y cayendo al vacío hasta terminar en una explanada contigua a la glorieta descrita en el apartado anterior.

»Mi vehículo sufrió desperfectos principalmente en su parte frontal y en el vértice trasero derecho, siendo declarado por la compañía aseguradora 'siniestro total'.

»Como consecuencia de las lesiones producidas por la caída del vehículo tuve que ser trasladado al Servicio de Urgencias del Hospital hhhhh de xxxxx donde fui hospitalizado con pronóstico 'grave' y con lesiones de las que he tardado en recuperarme más de un año.

»(...) manifestar que el motivo de la caída del coche al vacío acabando en la explanada que se encuentra por debajo del nivel de la glorieta fue debida a la inexistencia en la misma de toda medida de protección y de seguridad.

»(...) en el lugar en que se produce el siniestro no existía ni vallas protectoras, ni barreras quitamiedos ni ningún otro tipo de medida de seguridad.

»Medidas de protección obligatorias y necesarias, máxime cuando junto a la citada glorieta existe un terraplén de gran desnivel por donde cayó el coche (...).

»Por lo expuesto considero que existe una responsabilidad de la empresa responsable de las obras de pavimentación y reforma de la vía y de forma subsidiaria del Ayuntamiento de xxxxx".



Acompaña a su reclamación:

1.- Diligencia de "informe-parecer" de la fuerza instructora, en la que se describe -una vez oídas las versiones de los implicados y los testigos y efectuada una detallada inspección- como ocurrieron los hechos.

2.- Informe fotográfico del lugar donde acaecieron los hechos y de los desperfectos del vehículo.

3.- Atestado de la Policía Local de xxxxx de fecha 24 de mayo de 2005.

No indica en su escrito cuál es la cantidad reclamada como indemnización, esperando determinarla a la evaluación de los daños sufridos una vez las secuelas se consideren definitivas.

Segundo.- Con fecha 27 de noviembre de 2006, el Ayuntamiento de xxxxx pone en conocimiento de la Correduría de Seguros sssss S.A la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

Tercero.- Mediante escrito de 27 de noviembre de 2006 se requiere a Ingeniería de Caminos un informe sobre el estado de la calzada en la carretera de xxxx1.

Consta en el expediente informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas, de fecha 20 de junio de 2007, en el que manifiesta que: "1º.- El estado de la calzada es correcto. 2º.- El vial es una carretera autonómica, en concreto la carretera xxxx; siendo la conservación y explotación (señalización y balizamiento) de la misma competencia de la Junta de Castilla y León".

Cuarto.- El 22 de junio de 2007 -notificado el 9 de julio- se concede trámite de audiencia a la parte interesada para que, en el plazo de diez días, pueda examinar nuevamente el expediente en la Sección de Hacienda y Patrimonio, a fin de poder formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

El interesado comparece ante la Sección de Hacienda y Patrimonio, donde se le entrega fotocopia del informe emitido por los Servicios Técnicos



Municipales de fecha 20 de junio de 2007. En este mismo acto, por el interesado se indica como representante a D. yyyyy.

No consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- Con fecha 23 de octubre de 2007, el instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al no ser de titularidad municipal la vía en la que tuvo lugar la actividad dañosa.

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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (el 17 de noviembre 2006) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 23 de octubre de 2007). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el



incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la cual también se refiere, de forma general, 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 (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 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, 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 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 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.

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. En el citado artículo se dispone que: "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas". El suceso aconteció el 24 de mayo de 2005 y la reclamación se presentó el 17 de noviembre de 2006. A primera vista se podría considerar prescrito, si bien el reclamante necesitó más de un año para recuperarse de las secuelas y éstas, en el momento de interponerse la reclamación -el 24 de mayo de 2005- aún no eran definitivas. Por lo tanto, entendemos que la reclamación se presentó dentro del plazo de un año legalmente establecido.



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 manera literal, por el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

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.

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, “(...) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público”.

En el expediente que nos ocupa, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de la petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la



responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la vía pública, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan 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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

La Jurisprudencia establece (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1998, y de 16 de enero de 1996, entre otras) que, "la prueba de las obligaciones incumbe a quien reclama su cumplimiento, en consecuencia es a la recurrente a quien correspondía probar la existencia del nexo causal indispensable para que surja la obligación de indemnizar, y al no hacerlo así es claro que la sentencia recurrida no comete la infracción que se le imputa, criterio éste sostenido reiteradamente por la Jurisprudencia de este Tribunal, por todas sentencias de 10 de febrero de 1996", y que, "la existencia de un daño, o lesión patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada constituye el núcleo esencial de tal responsabilidad patrimonial; daño que ha de ser real y efectivo no traducible en meras especulaciones o simples expectativas y pesando sobre el interesado la carga de la prueba del mismo, sin que en el caso aquí enjuiciado haya existido probanza efectiva y concreta sobre la realidad material del daño sino una simple alegación de su existencia".

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba



corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non* condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente, o, como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992), de una lesión que sea “consecuencia de” los servicios públicos.

Y, si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

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 antes citado 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.

En el informe emitido por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, de fecha 20 de junio de 2007, se manifiesta que la vía pública en la que se produjo el daño es titularidad de la Junta de Castilla y León.

En este sentido, por parte del interesado -que es a quien incumbe la carga de la prueba- no se ha acreditado que la vía donde tuvieron lugar los acontecimientos fuera de titularidad municipal. Por lo tanto, la responsabilidad de los daños manifestados por el reclamante no puede imputarse a la Administración Municipal, sino que debe ser ejercitada frente a la Administración titular de la vía. O, dicho de otro modo, en aplicación de los



artículos 139 y 143 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la Administración debe responder de las lesiones que sean consecuencia del funcionamiento del servicio público, pero delimitándose en todo caso al ámbito de actuación y competencias de cada Administración; por lo tanto, cuando exceda de estos límites, la Administración no responderá.

Esto es lo que sucede en el caso que nos ocupa, en el que se evidencia una falta de legitimación pasiva, al no corresponder a la Administración Municipal la titularidad de la vía donde tuvo lugar el perjuicio; es la Administración que ostenta tal titularidad la que debe responder de los perjuicios causados, siempre que se cumplan el resto de los requisitos exigidos legalmente.

En conclusión, considerando que la atribución de la responsabilidad se define, desde el punto de vista formal, atendiendo al criterio de la competencia (lo cual impone asignar la legitimación a quien corresponda el protagonismo en la actividad dañosa, con exclusión del resto) y que, por otra parte, la parte reclamante no logra probar que la titularidad de la vía corresponde a la Entidad Local a la que se dirige la reclamación, de acuerdo con la doctrina de la carga de la prueba anteriormente explicada, se considera que la Administración Municipal no deviene responsable, razón por la que procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ya citada.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial, iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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.