



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 Zamora el día 29 de mayo de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 22 de abril 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 sssss Correduría de Seguros, en nombre y representación de su asegurado 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 29 de abril de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 392/2008, 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 2 de marzo de 2006 la entidad mercantil sssss Correduría de Seguros, en nombre y representación de su asegurado D. xxxxx, presenta en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial, solicitando una indemnización por los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.



La mercantil reclamante señala que el 3 de marzo de 2.006, su asegurado -D. xxxxx- sufrió daños en su vehículo matrícula xxxx, como consecuencia de una baldosa que se encuentra levantada y sin señalizar en el Paseo de xxxx1.

Solicita que se le abonen los daños, evaluados en la cantidad de 215,09 euros, adjuntando al escrito un presupuesto de valoración por dicho importe.

**Segundo.-** Consta en el expediente escrito de la Policía Municipal de xxxxx, de 3 de febrero de 2006, comunicando que "a las 04:30 horas del día de la fecha, se recibió llamada telefónica en la Central de este Cuerpo en la que se comunicaba que en la calle xxxx2, al paso de un vehículo, una losa del pavimento se había levantado causando daños en la rueda de un vehículo.

»En el referido lugar se contactó con (...) conductor del taxi (...) matrícula xxxx, (...) quién manifestó que al pasar el vehículo sobre una losa, ésta se había movido y había causado daños en la rueda trasera del lado derecho".

**Tercero.-** A requerimiento de la Administración, la parte interesada presenta el 16 de noviembre de 2006, la documentación del vehículo, y la acreditación de la representación a favor de la entidad mercantil.

**Cuarto.-** Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de agosto de 2007 se admite a trámite el expediente y se nombra instructor del procedimiento, siendo notificado a la parte interesada el 11 de septiembre.

**Quinto.-** El Jefe de Mantenimiento del Ayuntamiento de xxxxx, con fecha 21 de noviembre de 2007, emite informe con el siguiente contenido:

"Según el expediente se trata del levantamiento de una loseta central del pavimento.

»Desconocemos el estado en que se encontraba el pavimento en la fecha de referencia.



»El Ayuntamiento programa continuas y periódicas reparaciones en la calle de referencia, para la recolocación de las losetas que se encuentren levantadas, en ese momento, ya que las mismas se sueltan con frecuencia”.

**Sexto.-** La Policía Local de xxxxx, con fecha 5 de diciembre de 2007, informa de que:

“(…) A las 4:30 horas del día 03 de febrero de 2006, se recibió llamada telefónica (...). Trasladados al lugar los agentes comprobaron que una loseta del pavimento estaba suelta y que el vehículo señalado tenía la rueda trasera derecha reventada. Se señaló la zona y se retiró la loseta para asegurar la zona.

»La calle xxxx2 se encuentra dentro de una zona señalizada como zona residencial (S-28), la cual indica, sobre la velocidad de los vehículos, las zonas de circulación especialmente acondicionadas que están destinadas en primer lugar a los peatones y en las que se aplican las normas especiales de circulación siguientes: la velocidad máxima de los vehículos está fijada en 20 kilómetros por hora y los conductores deben conceder prioridad a los peatones (...)”.

**Séptimo.-** Concluida la instrucción del expediente, el 13 de diciembre de 2007 se concede trámite de audiencia a la parte interesada, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos. No constan nuevas alegaciones.

**Octavo.-** El 15 de febrero de 2008, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

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 los



artículos 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 interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No obstante, aunque no queda acreditado quién rubrica los escritos de la mercantil reclamante -ni por ello su representación-, la Administración da por correcta la misma; por ello se hacen las oportunas advertencias.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, en virtud del artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La propuesta de resolución hace referencia al artículo 21.1.s) de la Ley 11/1999, de 21 de abril, que modifica aquélla.

**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 reiterada 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, nexos 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 responsabilidad patrimonial formulada por sssss Correduría de Seguros, en nombre y representación de su asegurado D. xxxxx, debido a los daños y perjuicios ocasionados en un accidente producido por la existencia de una loseta suelta en la calzada.

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.

Por su parte, 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 que "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", 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. Debe entenderse que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

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".

**6ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, a diferencia de lo señalado en la propuesta de resolución, que sí existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento de xxxxx por los daños causados.

Debe tenerse en cuenta que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte a la misma en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene nuestro Tribunal Supremo en Sentencia,



entre otras, de 5 de junio de 1998, "el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo -y así ocurre en el presente caso- se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada".

Continúa diciendo la referida Sentencia: "La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar.

»Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de Fuerza Mayor".

Asimismo, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, sentada en Sentencias, entre otras, de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de



diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, “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”.

Por otro lado, es doctrina de nuestro Tribunal Supremo la que sostiene que “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”. En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Por último, 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

En el caso examinado, acreditada la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el 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, 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 de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, 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", de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

En el presente caso la Administración considera que no existe responsabilidad patrimonial, tanto por no resultar acreditado el suceso, como por la conducta del propietario del vehículo.

No obstante debe señalarse que, a diferencia del criterio expresado en la propuesta de resolución, en el caso examinado consta acreditada (a través del informe de la Policía Local de xxxxx incorporado al expediente) la producción del accidente de circulación, con independencia de la constatación efectiva del siniestro en el momento de producirse, y de las concretas causas del mismo.

Teniendo en cuenta el informe del Jefe de Mantenimiento del Ayuntamiento -que dice que "El Ayuntamiento programa continuas y periódicas reparaciones en la calle de referencia, para la recolocación de las losetas que se encuentren levantadas, en ese momento, ya que las mismas se sueltan con frecuencia"-, la naturaleza del daño sufrido y la valoración conjunta de los documentos obrantes en el procedimiento, este Consejo considera acreditado el suceso en la forma expresada por el reclamante, sin que pueda exigirse al particular una carga de prueba mayor de la que pueda valerse, máxime si se tiene en cuenta la hora a la que sucede el siniestro (siniestro que fue puesto de manifiesto telefónicamente y constatado posteriormente por la Policía Local).

Asimismo es conveniente señalar, en cuanto al daño sufrido en el neumático y confirmado por la Policía Local, que resulta evidente que tales daños presuponen la necesidad de sustitución del neumático; y si la Administración indica que se incorpora un presupuesto (que por otra parte sí se



refiere al vehículo siniestrado) que no prueba la realidad del daño, se debería haber requerido la incorporación al expediente de la factura original.

Acreditado el suceso y las deficiencias observadas en la pavimentación y teniendo en cuenta, además, que éstas consisten en la existencia, al borde de una rejilla, de una baldosa que se levanta al paso del automóvil (lo cual implica que con independencia de la velocidad a la que se circule, es una circunstancia que no es visible y por tanto evitable), este Consejo considera que existe la necesaria relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público,

La Administración no puede alegar que, de circular a la velocidad permitida, no se hubiese producido el citado daño. Debe señalarse que, ante la inexistencia de actividad instructora al respecto, no puede llegarse a dicha conclusión.

No constando pues, en el expediente, negligencia o conducta culposa de la reclamante, ni acontecimiento generador del daño que pueda calificarse de fuerza mayor, al apreciarse un defectuoso funcionamiento del servicio público que originó el accidente, la Administración no puede exonerarse de la responsabilidad legalmente establecida.

En consecuencia, en el supuesto objeto de dictamen cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público, requisito imprescindible para estar en presencia del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procediendo, por ello, dictar resolución estimatoria en el expediente objeto de dictamen.

**7ª.-** En cuanto al importe de la indemnización, este Consejo considera adecuada la cantidad solicitada por la parte reclamante, esto es, 215,09 euros; no obstante, deberá incorporarse, antes de proceder al pago de la indemnización, la factura al expediente.

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.



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por sssss Correduría de Seguros, en nombre y representación de su asegurado 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.