



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

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 3 de julio de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. 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 28 de mayo 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 Dña. xxxxx, representada por D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de junio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 517/2008, 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 día 26 de noviembre de 2007 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx un escrito de Dña. xxxxx, en el que formula una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en su vehículo el día 24 de abril de 2007, cuando era conducido por su hijo. Señala en su escrito que, conduciendo por la xxxxx, pasó por encima de una barra



metálica que se encontraba sobre la calzada y que la deficiente iluminación de la vía coadyuvó en el resultado dañoso. Reclama por ello los gastos de reparación del vehículo, que ascienden a 617,00 euros.

Adjunta a su reclamación copia simple del permiso de circulación del vehículo; informe técnico del accidente de tráfico emitido por la Policía Local de xxxxx (en el que se reseña que el objeto existente en la calzada es una "barra de aluminio de un metro de largo por diez centímetros de ancho, que pertenece a la caja de un camión, y que no tiene referencia alguna que pueda ayudar a la localización concreta del vehículo al que pertenece"); e informe de valoración y factura de reparación del vehículo por importe de 617 euros.

**Segundo.-** El 27 de diciembre de 2007, sin que conste en el expediente acuerdo de admisión a trámite de la reclamación ni nombramiento de instructor del procedimiento, la Comisión de Economía y Hacienda del Ayuntamiento remite escrito a la Jefatura de Tráfico, para que se emita informe técnico. Con fecha de 18 enero de 2008 la Jefatura de Tráfico del Ayuntamiento informa que "dicha incidencia no es competencia de este Servicio de Tráfico".

**Tercero.-** El 19 de febrero de 2008, el asesor jurídico de la Entidad Local emite informe proponiendo desestimar la reclamación presentada al constituir un imprevisto para los servicios municipales, "que no pueden ser tan exhaustivos como para que en todo tiempo y lugar recoger de modo inmediato los objetos que se desprenden de los vehículos que circulan por la vía pública", manifestando asimismo que no existe referencia fáctica que determine que el periodo de permanencia temporal del mismo, (barra metálica), en la calzada posibilitó a la Administración cumplir con el estándar mínimo de funcionamiento de ese servicio público.

**Cuarto.-** El 28 de marzo de 2008 se notifica al interesado escrito en el que se le traslada el citado informe del asesor jurídico, señalando que servirá de base para la resolución administrativa que se dicte y concediendo un plazo para alegaciones.

No consta que se hayan efectuado alegaciones.



**Quinto.-** El 22 de abril de 2008, la Comisión Informativa de Economía y Hacienda, en sesión ordinaria, 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 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, sustancialmente, 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, es preciso advertir las siguientes irregularidades que se observan en la tramitación del procedimiento:

- No consta el índice numerado de documentos que conforman el expediente, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

- Cabe precisar, asimismo, que en el escrito por el que se concede el trámite de audiencia al reclamante, debieron mencionarse los demás documentos obrantes en el expediente, no sólo el informe del asesor jurídico. Téngase en cuenta que el artículo 11.1, párrafo segundo, del Reglamento de



los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial establece:

“Al notificar a los interesados la iniciación del trámite se les facilitará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento, a fin de que puedan obtener copia de los que estimen convenientes, y concediéndoles un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes”.

Por tanto, el comentado escrito efectuó una incorrecta concesión del trámite de audiencia, incumpliendo el precepto transcrito. No puede, pues, dejar de censurarse esta mala práctica, ya reiterada por este Consejo a este Ayuntamiento, entre otros, en el Dictamen 784/2007, que puede llegar a mermar las garantías de los administrados. No obstante, en el presente caso cabe considerar que no se ha producido indefensión material, a la vista de la documentación existente.

- Por último debe hacerse la advertencia a la Administración Local de que ha de cuidarse especialmente el rigor en la tramitación del procedimiento previsto tanto en la Ley como en el Reglamento. Así, no consta en el expediente el acuerdo de admisión a trámite de la reclamación y el nombramiento de instructor que debe realizarse por el órgano competente para resolver. En cualquier caso, estos vicios o defectos del procedimiento en modo alguno causan indefensión a la interesada.

**3ª.-** Concurren, en principio, en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, en virtud del artículo 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 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 mencionada 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 (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero, 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 Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, dentro del plazo de un año.

**6ª.-** En cuanto al fondo del asunto, este Consejo Consultivo considera, al igual que la propuesta de resolución, que la reclamación debe ser desestimada.

Obviamente, debe partirse de la obligación que, conforme al artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tienen los Ayuntamientos de mantener las vías sobre las que ostentan competencia en condiciones que garanticen la seguridad de los vehículos que por ellas transitan y de sus ocupantes.

Un incumplimiento de esas obligaciones que generara un resultado lesivo en un vehículo podría originar, en su caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración local.

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 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”.

Por lo tanto, 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.

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.

Así pues, 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.

Por lo tanto, la determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del conductor del vehículo accidentado se adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor de 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, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y los daños producidos.

El artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, dispone que “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”.

La doctrina administrativa, tratando de definir la relación causal a los efectos de apreciar la existencia o no de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina 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, si 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.

En el caso examinado, la reclamante imputa el daño al defectuoso funcionamiento de un servicio público, concretamente el servicio de carreteras. Una valoración conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente, especialmente del informe de la Policía Local con ocasión del accidente, permite





apreciar que el evento dañoso fue debido a la existencia de una barra de aluminio en la vía por la que circulaba el interesado.

Es necesario entrar a analizar si se trata o no de funcionamiento normal o anormal de la Administración que haya incidido en la producción del daño; esto es, si la Administración ha acreditado que, pese a la existencia de un obstáculo en la calzada, se había hecho lo preciso para evitar accidentes mediante la puesta en funcionamiento de un servicio adecuado a las exigencias sociales, y que pese a ello persistía el obstáculo, porque efectivamente no es exigible una prevención y eliminación instantánea.

No se ha podido acreditar el origen de la barra metálica (probablemente de un camión), sin que exista tampoco el menor antecedente acerca del momento en que tuvo lugar y, por consiguiente, si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente objeto de reclamación.

Al respecto se puede hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de octubre de 2004, según la cual: "Desde el punto de vista de los requisitos integrantes de la responsabilidad patrimonial, han quedado probados la realidad del evento dañoso, la existencia de los daños y que éstos se produjeron por la existencia de un charco de agua proveniente de las lluvias caídas. Sin embargo, no sucede lo mismo con el nexo causal. En efecto, tal como de modo reiterado viene sosteniendo esta Sala en casos idénticos y similares, no basta la existencia de un charco de agua, mancha de aceite o árbol caído en la calzada para de modo inevitable engendrar una responsabilidad patrimonial, se hace preciso, además, probar que esos obstáculos persisten en el tiempo, son habituales, y no obstante ello, la Administración no despliega actividad alguna para remediarlos. Y en este caso, de lo actuado sólo se puede apreciar la existencia de ese charco, pero no los demás elementos ya referidos, motivos por los cuales procede la desestimación del presente recurso en el sentido de que aún no existiendo prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, no se dan los requisitos de la misma".

En términos similares se pronuncia el mismo Tribunal en Sentencia de 31 de diciembre de 2003: "En el presente caso, resulta acreditada la realidad de la mancha de aceite en la vía, situada en un tramo curvo de aquella, pero, sin embargo, no se ha podido acreditar el origen de la misma, que presumible y



fundadamente se atribuye al derrame o pérdida de un vehículo, sin que exista el menor antecedente acerca del momento en que tuvo lugar y por consiguiente, si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente del recurrente; de ello, se deduce la intervención de un tercero en el hecho causante del accidente, persona desconocida o ajena a la Administración, que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño, con lo que se rompe el preciso carácter directo entre el actuar de la Administración y el perjuicio causado (STS 11.2.1987 y STSJ Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 14.9.1989), concluyendo, que aunque se tenga un estricto concepto de la función de vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con la debida garantía de seguridad, no cabe imputar a la Administración, en el presente caso el incumplimiento de las antedichas funciones de vigilancia, o en su caso, un cumplimiento defectuoso de la misma, por no eliminar perentoriamente y con toda urgencia una mancha de aceite, que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable, faltando, por ello, el nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras, que habría de servir de base para que aquel pudiera estimarse consecuencia del obrar de esta, procediendo por todo ello la desestimación del presente recurso”.

En relación con el supuesto sometido a dictamen, en el atestado de la Policía Local se indica que la barra procede de un camión. Así pues, en el hecho causante del accidente queda acreditada la intervención de un tercero, desconocido, que ocasionó -consciente o inadvertidamente- la situación de peligro generadora del daño.

Sin embargo, procede analizar, como posible vía de responsabilidad de la Administración, la omisión de la vigilancia debida en la carretera, causa en la que el interesado apoya su reclamación.

Es cometido del organismo correspondiente la vigilancia de las carreteras, para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad. A pesar de esto, la naturaleza indicada del factor causante del accidente (la intervención de un tercero) y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquél, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el presente caso



incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la misma, por no eliminar perentoriamente una barra de aluminio que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable, a riesgo, en otro caso, de convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que se puedan manifestar durante el funcionamiento normal del servicio público viario.

Hay que resaltar, sin embargo, que en los expedientes de esta naturaleza sería conveniente aportar a la documentación algún informe que aclare -lo que en ningún momento se hace constar- si en los días previos u horas inmediatamente anteriores al accidente, se hubiera denunciado por algún usuario la existencia de la barra. Esto no obstante no existe tampoco elemento probatorio en este sentido por la actora, ni siquiera solicitado.

Por lo tanto, no existe ningún nexo causal entre el servicio público de conservación y mantenimiento de las carreteras y el daño sufrido, pues la competencia o función sobre conservación y mantenimiento de las carreteras no incluye la eventualidad de los obstáculos repentinos debido a la negligencia o dolo de terceros.

Finalmente, a mayor abundamiento, debe recordarse que el artículo 19.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, señala que: "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".

En consecuencia, en el supuesto objeto de dictamen no cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público de carreteras, requisito imprescindible para estar en presencia del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procediendo, por ello, dictar resolución desestimatoria.



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

### **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 Dña. 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.