



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de abril de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 2 de marzo de 2009, 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, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de marzo de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 196/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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. Estella Hoyos.

Primero.- El 24 de agosto de 2005, Dña. xxxxx presenta una reclamación ante el Ayuntamiento de xxxxx por los daños ocasionados en su vehículo el 20 de agosto de 2005, sobre las 23:15 horas, a consecuencia del mal estado de la calzada. Expone que su vehículo (matrícula xxxx), al circular por el Paseo de xxxx1 a la altura del cruce con el Paseo de xxxx2, entró en una



zona de obra sin señalizar y se golpeó en su parte inferior con una alcantarilla que sobresalía del nivel del asfalto.

Manifiesta que el percance causó el desprendimiento del tubo de escape, la rotura de la caja de cambios, desperfectos en el cárter del motor y el desplazamiento del motor. Por ello, reclama el importe de la reparación, que no cuantifica.

En apoyo de su pretensión identifica a tres testigos de los hechos y aporta una copia del parte del servicio de grúa.

Segundo.- El Jefe del Servicio de Vialidad informa, con fecha 9 de noviembre de 2006, que las obras que se estaban realizando en la zona formaban parte del proyecto de refuerzo de la calzada durante el año 2005, y que estaban siendo ejecutadas por la empresa qqqqq.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a la empresa contratista de las obras, ésta presenta, el 25 de enero de 2006, un escrito en el que declina su responsabilidad, alegando -en síntesis- lo siguiente:

“(...) en fecha 17 y 18 de agosto de 2005, se procedió a cortar el tráfico durante todo el día en el tramo con sentido a la Plaza de xxxx3. Igualmente se procedió en la mañana del día 19 de la misma forma, hasta que, por indicaciones de la Policía Municipal, que pretendía dar fluidez al tráfico en el fin de semana, se procedió a la apertura, señalizándose la situación de obras con señales verticales de limitación de velocidad por obras a 30 km/h (...).

»(...) las tapas existentes sobresalían de tres a cuatro centímetros, como resulta habitual en las obras de este tipo, circunstancia que resulta insignificante para un vehículo, téngase en cuenta que ni el 19, ni el 20, ni el 21, con la intensidad de tráfico que sufre esa zona, existieron siniestros causados por las tapas de alcantarilla.

»(...) el hecho de que existiesen las tapas del alcantarillado con una elevación tan mínima no pueden ser la causa de los desperfectos tan desproporcionados que alega la denunciante (...).”

Adjunta a su escrito de alegaciones dos fotografías de las alcantarillas.



Cuarto.- El 1 de febrero de 2007, la Policía Local informa de que la zona “se encontraba correcta y visiblemente señalizada con peligro por la proximidad de un tramo de vía en obras con badenes, además de limitar la velocidad a 30 km/h”. Asimismo, confirma que la reclamante es la propietaria del vehículo y el conductor está en posesión del permiso de conducción.

Quinto.- Acordada la prueba testifical, los testigos examinados afirman que el percance se produjo al frenar bruscamente el vehículo tras encontrarse con un escalón en la calzada y golpearse con una tapa de alcantarilla que sobresalía. Dos de los testigos manifiestan que no existía señalización de obras.

Sexto.- El 26 de septiembre de 2008, se requiere a la reclamante para que aporte la factura de reparación. No consta que tal documento se haya presentado.

Séptimo.- El 27 de noviembre de 2008, el asesor jurídico del Ayuntamiento emite un informe en el que considera que procede desestimar la reclamación, por ser imputables los daños a la falta de diligencia del conductor.

Octavo.- Concedido trámite de audiencia, no consta que la reclamante haya presentado escrito de alegaciones o documentación alguna.

Noveno.- El 3 de febrero de 2009, la comisión informativa de Economía y Hacienda formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por considerar que el accidente se debió a la falta de diligencia del conductor.

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 formular las siguientes observaciones:

a) Se advierte que no constan en el expediente los acuerdos de admisión a trámite de la reclamación y de nombramiento del instructor (que debe realizar el órgano competente para resolver), ni la comunicación al reclamante prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

b) Ha transcurrido un excesivo tiempo desde que se presenta la reclamación (24 de agosto de 2005) hasta que se formula la propuesta de resolución (3 de febrero de 2009). Esta circunstancia supone 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.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



c) Debe insistirse, asimismo, en la obligación que tiene la Administración consultante de incorporar a los expedientes que se remitan a este Consejo Consultivo el índice numerado de documentos que los conforman, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

3ª.- Concurren en la 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 23.2.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.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo que dispone el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que se presentó el 24 de agosto de 2005 y el accidente acaeció el 20 de agosto anterior.

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.

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, 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, 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 (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 ya señaló 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.- En cuanto al fondo del asunto, es preciso analizar en primer lugar los daños alegados.

La reclamante alega que el accidente ha ocasionado el desprendimiento del tubo de escape, la rotura de la caja de cambios, desperfectos en el cárter del motor y el desplazamiento del motor.

Sin embargo, solo están acreditados los daños producidos en el tubo de escape (consta dicha avería en el parte de la grúa), puesto que la perjudicada no ha aportado prueba alguna sobre la existencia de los demás daños alegados, pese a que fue requerida para ello por el Ayuntamiento (en concreto, se le solicitó que aportara la factura de reparación).

Expuesto lo anterior y existiendo daño patrimonial en la interesada, es preciso determinar si tal perjuicio 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.

La reclamante alega también que las obras que causaron el accidente no estaban señalizadas.

El artículo 57 de la citada Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, atribuye 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 Policía Local y la empresa contratista manifiestan que la zona tenía señalización de peligro -correcta y visible- por la proximidad de un tramo de vía en obras con badenes, y que la velocidad estaba limitada en ese lugar a 30



km/h. Sin embargo, dos de los tres testigos examinados afirman que las obras no estaban señalizadas.

Este Consejo Consultivo considera que, en este caso, ha de atribuirse mayor valor a las manifestaciones de la Policía Local frente a las declaraciones de los testigos. Y ello por dos motivos: por un lado, por la imparcialidad y objetividad que se presume de los informes policiales; y por otro, porque la prueba testifical no resulta concluyente, ya que los dos testigos que niegan que hubiera señalización son amigos de la reclamante, mientras que el tercer testigo -que, según afirma, no conocía con anterioridad a la interesada- no menciona tal circunstancia.

Por otra parte, la contratista expone -y se aprecia en las fotografías que aporta- que las tapas de alcantarilla sobresalían de la superficie unos tres o cuatro centímetros ya que la calzada no estaba todavía asfaltada -circunstancia que no ha sido negada por la reclamante-. A juicio de este Consejo, estos resaltes de las alcantarillas no tienen la entidad suficiente como para ocasionar daños a un vehículo, si éste circula a la velocidad máxima permitida en ese tramo (30 km/h).

En definitiva, puede considerarse que el Ayuntamiento ha cumplido su obligación de mantener la carretera en condiciones adecuadas a la circulación con una correcta señalización de las obras existentes, por lo que procede desestimar la reclamación.

Sin perjuicio de lo anterior, incluso en el supuesto de que, como afirman la reclamante y dos de los testigos, las obras no estuvieran señalizadas en el momento exacto del accidente, tampoco cabría atribuir la responsabilidad al Ayuntamiento. La constatación por la Policía Local de la corrección de la señalización existente en la zona permite afirmar que, de ser cierto tal hecho, en la retirada de las señales habría concurrido necesariamente la actuación de un tercero que, consciente o inadvertidamente, habría originado la situación de peligro generadora del daño.

Además, tampoco cabría apreciar, en este caso, una omisión por parte del Ayuntamiento de las obligaciones de vigilancia y mantenimiento de la carretera, establecidas en el artículo 57 del texto articulado de la Ley sobre



Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

Es cierto que al organismo competente le corresponde 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 ello, el hipotético factor causante del accidente (la intervención de un tercero) y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquél, haría que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no cupiera imputar a la Administración en el presente caso incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la misma, por no colocar perentoriamente unas señales que habrían sido retiradas por una actuación presuntamente vandálica, 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, asimismo, que no consta en el expediente dato alguno relativo al momento en que las señales habrían sido retiradas y, por ello, si tal hecho pudo haber ocurrido horas o minutos antes de que se produjera el accidente objeto de reclamación.

Tampoco consta que se hubiera denunciado por algún usuario la ausencia de señalización ni que se hubiera detectado por los servicios municipales. De esta forma, no se apreciaría responsabilidad del Ayuntamiento al no ser exigible una prevención y reposición instantánea de cualquier señal retirada en la vía.

En virtud de lo expuesto, no existiendo relación de causalidad entre los daños causados y el funcionamiento del servicio público, procede desestimar la reclamación, sin que, por ello, resulte necesario analizar el importe de los daños reclamados.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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.