



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de febrero de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante la Diputación Provincial de xxxx1 por D. yyyy, en nombre y representación de la UTE qqqq*, 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 20 de enero de 2015 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. yyyy, en nombre y representación de la UTE qqqq, ante la Diputación Provincial de xxxx1 debido a los daños sufridos en una máquina fresadora al hundirse el acceso al puente de xxxx2*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de enero de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 36/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.



**Primero.-** El 11 de junio de 2014 tiene entrada en el registro de la Diputación Provincial de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyyy, en nombre y representación de la UTE qqqq, debido a los daños sufridos en una máquina fresadora al hundirse el terreno en uno de los accesos al puente de xxxx2, mientras se realizaban las operaciones de mantenimiento contratadas.

En su escrito hace constar que "El lunes, día 5 de mayo de 2014 se realizó visita al puente de xxxx2, sito en la V.P. 1.003, por parte de los técnicos de la Diputación de xxxx1, D. (...) y D. (...) y del Gerente de la UTE (...), D. (...). Esta visita se realizó para inspeccionar el puente, ya que se quería hacer una actuación de mantenimiento consistente en el fresado y reposición del firme en el puente y sus accesos. Este mismo día los referidos técnicos decidieron que el día 7 de mayo de 2014 se iniciaran dichos trabajos de mantenimiento.

»Los trabajos de fresado del puente se iniciaron el día establecido con maquinaria y personal de (...), empresa integrante de la UTE, y sobre las 17 horas del citado día, realizando las operaciones de mantenimiento contratados, en uno de los accesos al puente se produjo el hundimiento del terreno, produciéndose la caída de la máquina y el maquinista al río xxxx3, causando tan solo daños materiales en la máquina que operaba".

Dirige su reclamación frente a la Diputación de xxxx1 como titular de la carretera en la que se ha producido el suceso, con base en la obligación que tiene de mantenerla en condiciones adecuadas para la prestación del servicio público al que está adscrita, y reclama una indemnización por el importe de reparación de la máquina fresadora y el importe satisfecho a la grúa para que la retirara del río así como el correspondiente al alquiler de otra máquina con iguales características de la siniestrada para poder continuar los trabajos.

Acompaña a su reclamación copia de la escritura de constitución y estatutos de la UTE, fotografías relativas al siniestro, presupuesto de reparación de la máquina siniestrada que asciende a 51.282,51 euros y del motor Deutz por importe de 10.320,31 euros, factura de la grúa que sacó la máquina del cauce del río por importe de 2.495,02 euros y presupuesto de alquiler de una fresadora por un período de seis días que asciende a 8.203,80 euros.

**Segundo.-** Obra en el expediente informe del Jefe del Servicio Técnico



de Obras de 10 de julio que considera que las causas de hundimiento del puente han sido la hiedra que va hundiéndose sus raíces en los muros y particularmente en los muros de piedra, provocando su deterioro y el paso de los años y de camiones de gran tonelaje por el lugar con su carga y vibraciones, por lo que concluye que " Este conjunto de causas es el que ha tirado el muro, no la actuación de una máquina relativamente pequeña que estaba empezando a trabajar".

**Tercero.-** El 25 de julio el director de la obra señala que la actuación de la máquina no ha tenido que ver con el hundimiento de la pared de acceso al puente.

**Cuarto.-** Consta en el expediente el contrato de obra suscrito entre el Presidente de la Diputación de xxxx1 y D. yyyy, en nombre y representación de la UTE qqqq, el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) en el que se señala que el objeto del contrato es la ejecución de las obras de "Conservación, mantenimiento, señalización y vialidad invernal, 2012-2015, en la red de carreteras de la Excm. Diputación Provincial de xxxx1".

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia el interesado presenta alegaciones en las que indica que "1.-Teniendo en cuenta que el puente donde debíamos actuar estaba limitada la circulación de vehículos con peso superior a 16 toneladas, y que la máquina pesa, según su ficha técnica, 16.300 kg, se dejaron los depósitos de agua y de combustible a medio cargar para no exceder del peso limitado por señal de prohibición, estimando que la máquina, el día del siniestro, podría pesar unos 15.300 kg. A pesar de haber tenido esta precaución de la prohibición de circular con vehículos de peso superior a 16 TN, estructuralmente el puente ha soportado pesos superiores, como se ha demostrado al pasar habitualmente camiones de alto tonelaje, según nos dicen fuentes de la Corporación Municipal de xxxx2"

»2.- En la visita previa al puente por la Dirección de Obra, no se detectó ningún defecto estructural del puente y sus anexos".

**Sexto.-** El 21 de octubre la compañía aseguradora ssss emite un informe en el que considera que debe desestimarse la reclamación planteada, pues la causa del daño se debe a la conducta del propio perjudicado al transitar con un vehículo cuyo peso excedía del límite permitido para la zona.



**Séptimo.-** El 28 de octubre de 2014 se formula propuesta de resolución.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen, que el 14 de noviembre resuelve no admitir a trámite la consulta planteada al no pronunciarse la propuesta de resolución sobre el sentido estimatorio o desestimatorio de la reclamación.

**Octavo.-** El 27 de noviembre de 2014 se formula propuesta de resolución en la que se estima parcialmente la reclamación planteada al entender que hay una concurrencia de causas y se reconoce una indemnización de 97.012,00 euros a D. yyyy, en nombre y representación de la UTE qqqq, por los daños sufridos en la máquina fresadora cuando el 7 de mayo de 2014, mientras realizaba las operaciones de mantenimiento encargadas por la Diputación en el puente de xxxx2, sito en la cc1003, se produjo el hundimiento del terreno, lo que provocó la caída de la máquina y del maquinista al río xxxx2.

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**

**Única.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada frente a la Diputación de xxxx1 por D. yyyy, en nombre y representación de la UTE qqqq, empresa adjudicataria del contrato de obras de "Conservación, mantenimiento, señalización y vialidad invernal, 2012-2015, en la red de carreteras de la Excm. Diputación de xxxx1", debido a los daños sufridos en una máquina fresadora al hundirse el acceso al puente de xxxx2 el día 7 de mayo de 2014 a las 17:00 horas cuando se iniciaron en esa zona las obras de mantenimiento contratadas.

La primera cuestión que debe abordarse es la relativa a la idoneidad del procedimiento seguido en el supuesto objeto de dictamen, que ha sido tramitado por la Administración consultante como un procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.



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, norma de carácter básico.

Ahora bien, el procedimiento de responsabilidad patrimonial sólo cabrá en aquellos casos que no existan otras vías específicas de reclamación en virtud de la relación que una al particular -en este caso adjudicatario de un contrato- con la Administración.

Al respecto cabe señalar que el Consejo de Estado, en su Dictamen nº 1.578/2001, de 26 de julio, señala que “El mecanismo resarcitorio que prevén los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 puede tener su origen en cualquier tipo de actividad administrativa (actividades administrativas formales, actividades materiales e incluso la inactividad administrativa), con la única excepción de la actividad contractual de la Administración. La responsabilidad que eventualmente pudiera surgir para la Administración en el seno de una relación contractual en la que sea parte podría ser exigida por la vía jurisdiccional correspondiente (contencioso-administrativa o civil, según la naturaleza del contrato en cuestión, pero no mediante el mencionado mecanismo de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992)”.

Asimismo, en su Dictamen nº 3.078/2000, de 8 de noviembre, ha declarado que “no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración, cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tiene otra vía procedimental específica, prevista en el Ordenamiento jurídico, como es el caso de las pretensiones de resarcimiento derivadas de relaciones jurídicas específicas que ligan previamente a Administración y particular”, como por ejemplo las relaciones contractuales.

El Consejo Consultivo de Castilla y León comparte este criterio y así ha



sido aplicado, entre otros, en los dictámenes 225/2008, de 16 de abril de 2009, 911/2008, de 20 de noviembre, 536/2009 de 16 de julio y 633/2010, de 1 de julio, cuyos argumentos ahora se reiteran.

Este mismo criterio se ha mantenido en sede jurisprudencial, así el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre esta cuestión, para concluir que, cuando la reclamación de daños se produce en el seno de una relación contractual, es en esta sede donde deben ventilarse las diferencias existentes y no acudir, por el contrario, al instituto de la responsabilidad patrimonial.

Sobre este particular, la Sentencia del Alto Tribunal de 18 de mayo de 1998 establece que "Antes de entrar en el enjuiciamiento del motivo de casación articulado se hace preciso examinar el marco jurídico en el que se desenvuelven las diferentes relaciones entre las partes y de las que se pretende derivar la responsabilidad patrimonial postulada por el Ayuntamiento recurrente, siendo cuestión pacífica (...) que el D 1595/1964, de 21 de mayo, otorgó al Ayuntamiento de Cádiz la concesión para construir, conservar y explotar la variante de la C.N. IV de Madrid a Cádiz, entre los puntos kilométricos 687-800 y la Carretera de Puerto Real a Matagorda, con la construcción de un puente sobre la bahía de Cádiz, erigiéndose por tal causa la Administración General del Estado -por medio del M.O.P.U.- en autoridad concedente y ocupando el Ayuntamiento de Cádiz la posición de concesionario (...).

»Tercero.- En el marco jurídico que sintéticamente se ha expuesto, no parece caber duda que las consecuencias patrimoniales que se pretenden extraer de él desbordan el ámbito de la responsabilidad patrimonial a que aluden el art. 40 LRJAE, 106 CE y 121 LEF, para quedar inmersos en la peculiar relación derivada del título concesional, en el que se definen los términos, plazos y condiciones de la concesión, siendo con fundamento en tal relación de los que se derivan los derechos y obligaciones respectivamente asumidos por la Administración del Estado, como autoridad concedente y por el Ayuntamiento de Cádiz, como concesionario, en donde hay que situar la reclamación efectuada o, por mejor decir, la acción de repetición que se ejercita, por cuanto es en este conjunto del juego de los derechos y obligaciones que otorgan o que a cada parte se les impone, en donde hay que valorar, al enjuiciarlas, las conductas u omisiones desplegadas por concedente



y concesionario con las trascendentes repercusiones patrimoniales a que haya lugar, mas no en el marco de la responsabilidad genérica e inespecífica patrimonial del Estado a que aluden los preceptos indicados, dado que no se trata de enjuiciar el funcionamiento de un servicio público, normal o anormal, generador de unas consecuencias patrimoniales dañosas constitutivas de una lesión en sentido jurídico, sino si el comportamiento de las partes intervinientes en aquella relación concesional ha sido ajustada a las condiciones generales o específicas recogidas en el título concesional que es el que provee a los sujetos, por ella ligados, del derecho a reclamar y el deber de asumir la reclamación. Falta pues, en el presente caso, el presupuesto de hecho habilitante para generar la entrada en juego de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por consecuencia, título de imputación de una responsabilidad de tal naturaleza incardinable en lo previsto en los artículos ya expresados para con fundamento en los mismos, determinar la existencia o no de responsabilidad para el Estado derivado de su actuar, pues para ello y por razón, se insiste, de las relaciones jurídicas derivadas de la concesión será en el marco de tales relaciones en donde se debe examinar si las conductas desplegadas por concedente y concesionario se ajustan o no a las previsiones del título concesional, toda vez que uno y otro actúan, o pueden actuar, en función precisamente de los derechos y obligaciones recíprocas que la relación jurídica constituida les impone...". (En el mismo sentido, la Sentencia de 25 de julio de 2000, en cuanto a un contrato de concesión de servicio público).

Conforme a lo indicado, y dado que la relación que unía a la UTE qqqq con la Diputación Provincial de xxxx1 era una relación contractual derivada de un contrato administrativo de obras de conservación, mantenimiento, señalización y vialidad invernal, 2012-2015, en la red de carreteras de la Diputación, puede afirmarse que en el presente caso se plantea un supuesto de responsabilidad derivada de un contrato, al que no resultan de aplicación las previsiones de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, toda vez que dichos preceptos establecen el régimen de la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas.

En el presente caso, como ya se ha señalado, el contrato suscrito es un contrato de obras carácter con sometimiento expreso a la legislación de contratos, tal y como se señala en la cláusula 2ª del PCAP, por lo que ha de analizarse la cuestión relativa a la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León en los procedimientos de responsabilidad



contractual de la Administración, es decir, en los procedimientos instruidos a consecuencia de reclamaciones de responsabilidad contractual formuladas por los contratistas contra la Administración.

Los supuestos en los que se exige la consulta preceptiva se enumeran en el artículo 4.1 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, cuya letra i) se refiere a los "Expedientes tramitados por la Junta de Castilla y León y por las Administraciones Locales que versen sobre las siguientes materias:

»1º.- Reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 6.000 € en el ámbito de la Administración autonómica y 3.000 € en el ámbito de otras administraciones públicas".

Teniendo en cuenta el precepto mencionado, este Consejo Consultivo considera que, en los procedimientos relativos a reclamaciones de indemnización formuladas por los contratistas, no es preceptiva la consulta a esta Institución. Y ello porque, a diferencia de lo establecido para el Consejo de Estado (el artículo 22.13 de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, dispone la audiencia preceptiva en los casos de "reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado"), la intervención preceptiva del Consejo Consultivo de Castilla y León se exige únicamente en los procedimientos relativos a reclamaciones de responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual, y no en los supuestos de reclamaciones de responsabilidad contractual.

Por todo ello, y dado que el artículo 4.1.i).1º de la Ley reguladora del Consejo Consultivo exige la consulta preceptiva únicamente para los procedimientos que versen sobre reclamaciones de responsabilidad patrimonial (de naturaleza extracontractual), cabe concluir que las reclamaciones por daños derivados de una relación contractual de la Administración no requieren dictamen preceptivo de este Órgano Consultivo, sin perjuicio de la posibilidad de formular consulta facultativa conforme al artículo 5 de la citada Ley 1/2002, de 9 de abril.

De todo lo anterior puede concluirse, a pesar del escrupuloso respeto al procedimiento de responsabilidad seguido y del completo expediente





administrativo remitido-, que la reclamación objeto de la presente consulta pertenece al ámbito de la responsabilidad contractual de la Administración y debe resolverse de acuerdo con las disposiciones de aplicación al contrato de que se trata.

### **III CONCLUSIONES**

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

No procede emitir dictamen en el procedimiento iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de la UTE qqqq, ante la Diputación de xxxx1, debido a los daños sufridos en una máquina fresadora al hundirse el acceso al puente de xxxx2.

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