



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de marzo de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx*, 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 febrero de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx, representado 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 el 23 de febrero de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 84/2015, 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 la 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. Velasco Rodríguez.

**Primero.-** El 3 de enero de 2014 D. xxxx, representado por D. yyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos en el vehículo de su propiedad, matrícula vvvv, cuando circulaba el sábado 12 de octubre de 2013, sobre las 2,58 horas por la calle cc2, con dirección a la carretera de xxx2 de dicha localidad, y al llegar a la altura del número 77, sufrió un accidente al golpearse contra una



arqueta del alcantarillado municipal que se encontraba levantada, sin que existiera señalización alguna que advirtiera tal circunstancia de peligro.

Acompaña a su escrito copia de la documentación acreditativa de la representación, del parte del accidente elaborado por la Policía Local, del permiso de circulación y de la factura de reparación del vehículo por el importe reclamado, que asciende a 4.829,63 euros.

**Segundo.-** El 30 de enero de 2014 el ingeniero técnico de obras públicas municipal, en relación con el accidente, informa de que "La rejilla es abisagrada y ésta en concreto no está sujeta al marco más que por una bisagra que se puede levantar con la mano.

»Otra cosa es que la pueda levantar un coche al pasar. En primer lugar me resulta imposible de creer que un coche, a velocidad normal, pueda ejercer algún tipo de fuerza como para voltearla. En esta calle la limitación de velocidad es de 20 km/h. y aunque se quiera es difícil ir a mucha más velocidad.

»Además, en ese punto, la calzada propiamente dicha es de 2,50 m. de anchura. Como la rejilla está en el centro, para pisarla un coche normal tendría que invadir buena parte del arcén peatonal, que no es imposible, pero me parece improbable hacerlo a una velocidad alta".

**Tercero.-** El 20 de febrero se recibe declaración de tres testigos ocupantes del vehículo accidentado que ofrecen una versión de los hechos coincidente con la que consta en la reclamación, y del titular del taller de reparación de vehículos. El 24 de febrero se practica la testifical del policía local actuante, quien se ratifica en su informe y añade que "la arqueta no estaba levantada, sino que había sido desplazada por la colisión. La tapa de la arqueta consta de dos bulones, tipo bisagra, en cada uno de los extremos con la finalidad de que pueda ser levantada para la limpieza de la arqueta. Uno de esos bulones estaba partido. La posición de la arqueta en la fotografía en el parte de intervención es tomada más tarde, una vez colocada en su lugar".

**Cuarto.-** El 26 de febrero se concede trámite de audiencia al reclamante, el cual presenta alegaciones el 11 de marzo en las que reitera la pretensión.



**Quinto.-** Obran en el expediente sendos escritos de la aseguradora municipal de 11 de febrero de 2015. El primero indica que “no se puede establecer nexo causal entre un anormal funcionamiento del servicio del Ayuntamiento y el daño reclamado, puesto que la arqueta a la que hacen responsable del daño en el vehículo, ha podido ser levantada, no se aprecian señales de estar en mal estado, además de ser una vía en la que la velocidad máxima es de 20 km/h, pareciendo ‘complicado’ que a dicha velocidad la arqueta pudiera levantarse”.

El escrito siguiente señala que “matizamos nuestro escrito puesto que según manifestaciones de los ocupantes que consta en la propia reclamación, el vehículo impacta con la arqueta porque se la encuentra levantada, no se levanta al paso del vehículo, por lo que salvo que se pudiera acreditar la existencia de alguna intervención del Ayuntamiento que diera lugar a tener que levantar la arqueta y olvidar su cierre, no existiría nexo causal entre un anormal funcionamiento de los servicios del Ayuntamiento y el daño reclamado, siendo una acción de un tercero no imputable al mismo”.

**Sexto.-** El 17 de febrero de 2015 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 el artículo 4.1.i),1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 (3 de enero de 2014), hasta que se formula la propuesta de resolución (17 de febrero de 2015). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, 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 la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la competencias efectuada por el Alcalde 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.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 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, a la que



además 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 la 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 la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx, debido a los daños materiales sufridos en un accidente provocado por el mal estado de la vía por la que circulaba, de la que es titular el Ayuntamiento de xxx1, en la que se encontraba levantada la tapa de una arqueta contra la que colisionó.

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.

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 "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".

Por su parte, 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, impone en su artículo 57.1 al titular de la vía, la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. La expresión "mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación" constituye un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido habrá que interpretar teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto; y el término "posibles" nos conduce necesariamente a la fijación de los niveles exigibles de eficiencia para la disminución de riesgos, en la gestión del servicio público de carreteras. La fijación de ese "estándar" está en función del desarrollo de la Administración Pública y de la sociedad donde se centra su actividad al servicio objetivo de los intereses generales.

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado (Dictamen 3.225/2002, de 9 de enero de 2003, entre otros), "la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifique quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar".



En el presente caso, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la cuestión planteada consiste en establecer si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito 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 mal estado de la calzada, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

El Tribunal Supremo, en Sentencia 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 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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

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”.

Para que responda la Administración es precisa, pues, una relación de causalidad entre el hecho y el daño producido, que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

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 26 de noviembre), 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 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 supuesto sometido a dictamen, de los documentos que obran en el expediente cabe concluir que en la producción del daño alegado ha sido determinante la intervención de un tercero ajeno al servicio público, lo que implica la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento de éste y el daño sufrido, y que la actuación administrativa desplegada se adecuó a un nivel normal de eficiencia para la disminución de los riesgos en la gestión del servicio público de carreteras.

De este modo, de la prueba practicada resulta que la rejilla se encontraba levantada al paso del vehículo y que, de acuerdo con el informe técnico municipal transcrito en el antecedente segundo del dictamen, no parece probable que la misma hubiera podido ser levantada por la acción de otro vehículo precedente por carecer la rejilla del ajuste o encaje adecuado. Por ello, la causa generadora del daño parece que debe imputarse a la actuación de un tercero que descolocó la rejilla en cuestión, conducta que aparece como condición sin la cual no hubiera ocurrido el accidente.

Además, de acuerdo con las obligaciones de mantenimiento o conservación de las vías impuestas normativamente a la Administración, no puede considerarse que en el estándar o rendimiento medio de aquél servicio público se encuentre el poner remedio inmediato a una situación de riesgo creada por un tercero, mediante su reparación o señalización, como demanda el reclamante.

En atención a ello, las circunstancias que concurren en el accidente llevan a este Consejo a considerar que no resulta apreciable una actitud omisiva de las obligaciones que como titular del servicio público corresponden al Ayuntamiento susceptible de generar la responsabilidad administrativa, y que no resulta posible la prevención y eliminación instantánea de todos los riesgos inherentes al funcionamiento del servicio.

En consecuencia, al no concurrir los requisitos exigidos por los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la reclamación debe desestimarse.



### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx, representado por D. yyyy, 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.