



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
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 3 de abril de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 25 de febrero 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 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 4 de marzo de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 150/2008, 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. Amilivia González.

Primero.- Con fecha de 5 de febrero de 2007, se presenta en el Ayuntamiento de xxxxx escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por D. xxxxx, como consecuencia de los desperfectos sufridos en la rueda de su vehículo al circular por la calle xxxx1, el día 3 de febrero y 'toparse' con una varilla de acero en la calle en obras.



Segundo.- Consta en el expediente parte de intervención de la Policía Local del Ayuntamiento de 4 de febrero de 2007, en el que se recoge que el mismo día se persona en las dependencias policiales el interesado, relatando los hechos y exhibiendo la rueda dañada "con la cubierta agujereada y restos de zahorra de la propia obra de la mencionada calle". Asimismo se manifiesta que, personada la patrulla en el lugar de los hechos, se observa que la calle está en obras, abierta al tráfico rodado y que la vía tiene listones de encofrado junto a la acera, apuntalados con varillas de ferralla que, efectivamente, pueden ocasionar daños tanto a vehículos como a viandantes. Se solicita también el cierre de la calle al tráfico, ya que existe paso alternativo que no ocasiona ningún tipo de trastorno.

Se adjunta reportaje fotográfico en el que se observa el defectuoso estado de la calle y la existencia de clavos de ferralla, que sobresalen de cuando en cuando unos centímetros del nivel de la vía.

Tercero.- Con fecha de 8 de marzo de 2007 se notifica a la empresa qqqqq S.L. la existencia del procedimiento de responsabilidad patrimonial, a los efectos de que pueda personarse en el mismo y proponer los medios de prueba que estime pertinentes, advirtiéndole de la posible responsabilidad en que podría incurrir de conformidad con el artículo 79 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

El 15 de marzo de 2007 se recibe escrito de la mercantil qqqqq S.L. en el que se manifiesta: "El día 3 de febrero la calle se encontraba en obras, como consecuencia de ello la parte de obra afectada estaba cortada al tráfico y señalizada convenientemente. Regularmente los vehículos han venido incumpliendo la señalización de obras colocada al respecto, y han ocasionado desperfectos en la obra ejecutada".

Cuarto.- El día 28 de junio de 2006 se notifica al interesado escrito por el que se admite a trámite su solicitud, se considera personada a la empresa qqqqq S.L. -como adjudataria de las obras-, se nombra instructor y se comunica la concesión de trámite de audiencia.

El 6 de julio de 2007, D. xxxxx presenta escrito en el que manifiesta que la calle donde se produce el accidente estaba abierta al tráfico en el día de los



hechos, manifestación corroborada por la Policía Local en escrito de 22 de octubre de 2007. Se adjunta factura por importe de 226,21 euros.

Quinto.- El día 10 de diciembre de 2007 se concede trámite de audiencia a qqqqq S.L. No consta se haya presentado escrito alguno por la entidad mercantil.

Sexto.- La propuesta de resolución, de 11 de febrero de 2008, señala que procede estimar la reclamación presentada, al resultar acreditada la relación de causalidad entre el daño que se reclama y el funcionamiento del servicio público.

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 destacar que se ha producido una demora injustificada en la tramitación del procedimiento ya que, presentada la reclamación el día 5 de febrero de 2007, la propuesta de resolución es de 11 de febrero de 2008, habiendo transcurrido por lo tanto más de un año desde la



presentación de la solicitud del interesado; lo que necesariamente ha de considerarse como 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se pudiera a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

Asimismo en la propuesta de resolución debe consignarse el importe que debe satisfacer la entidad local, no bastando sólo el reconocer la responsabilidad patrimonial de ésta.

3ª.- Concurren en el 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 de lo establecido en el 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.

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 cual también se refiere, de forma general, 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 de 1999; 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 la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

La reclamación se ha formulado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la citada Ley 30/1992. Siendo la fecha del presunto accidente el 3 de febrero de 2007, la reclamación se presenta el día 5 del mismo mes y año, por lo que ha sido interpuesta dentro del plazo de un año que señala el mencionado artículo.

6ª.- 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, 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, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

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: "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", lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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".

Dicho todo esto, debe recordarse que como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado en casos similares (Dictamen 3.225/2002, 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 expediente que nos ocupa, el Ayuntamiento reclamado, a través de los indicios consignados en el expediente, estima que los hechos se produjeron de conformidad con lo relatado por el interesado en su reclamación. Aunque de los referidos indicios se puede obtener dicha conclusión, tal prueba indiciaria debe ser utilizada con cautela y con carácter subsidiario, por lo que de actividad deductiva o valorativa comporta. Es decir, cuando pueda contarse con elementos probatorios que aporten una mayor seguridad respecto del modo de producirse los hechos, debe acudir a dicha vía, logrando así una mayor certidumbre y reduciendo el margen de aquellos elementos probatorios que comportan un juicio valorativo. En este sentido, el interesado -en su escrito de 5 de julio de 2007- manifiesta contar con testigos de los hechos y ninguna actividad probatoria se ha realizado por el instructor del procedimiento.

Por ello debe prestarse una mayor diligencia en este extremo, cuando a la luz de las actuaciones puedan practicarse diligencias que permitan una mayor certeza sobre el modo en que los hechos efectivamente se producen.

Por otra parte, 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 determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida fue o no consecuencia del defectuoso estado de la vía pública, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

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 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.

La jurisprudencia establece (Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1996 y de 17 de diciembre de 1998, 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 sentencia de 10 de Febrero de 1996”, y que, además, “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”.

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 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, si bien 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.

De los documentos incorporados al expediente se deduce la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público.

Así, no sólo de la manifestación del interesado a través de su escrito de reclamación, sino también -y muy principalmente- de los informes de la Policía Local de 4 de febrero y de 22 de octubre de 2007, se desprende que el estado de la calzada era malo y que ésta se encontraba abierta al tráfico rodado. Estas declaraciones se corroboran con los documentos fotográficos incorporados al expediente.

Por lo tanto, resultando acreditada la relación de causalidad entre los daños producidos y el funcionamiento del servicio público, procede estimar en los términos expuestos la reclamación.

7ª.- El daño ha de valorarse en 226,21 euros, cantidad que si bien no se concreta exactamente por el reclamante en su escrito, cabe deducir conforme a la factura presentada, que no se ha discutido por la Administración. Procede, además, la actualización conforme a lo dispuesto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre tal y como por otra parte se recoge en la propuesta de resolución.



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 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.