



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

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 5 de febrero de 2009, 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 18 de septiembre 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 por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de septiembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 820/2008, 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 en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** Con fecha 3 de mayo de 2007 D. xxxxx presenta en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx1, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial dirigido al Ayuntamiento de xxxx2, por los daños sufridos en su vehículo conducido por su hija, a las 7,55 horas del



día 30 de septiembre de 2006, al colisionar con material de construcción derramado sobre la calzada en la glorieta existente en el cruce de la calle xxxx3 con la xxxx4 de xxxx2, no pudiendo esquivar unas piezas de hormigón. Se reclama el importe de la reparación del vehículo, que asciende a 830,62 euros, de conformidad con la factura que se aporta.

**Segundo.-** El 24 de mayo de 2007 se notifica al interesado la admisión a trámite de su solicitud y el nombramiento de instructor.

**Tercero.-** Obra en el expediente el informe de daños materiales emitido por la Policía Local el día del accidente, en el que se recoge que se tiene conocimiento de los hechos sobre las 8,00 horas, cuando una de las patrullas, que había sido enviada a verificar la existencia de diverso material de construcción derramado sobre la calzada, informa sobre la existencia de un turismo que ha sufrido daños al colisionar con parte del material derramado. Se adjunta reportaje fotográfico.

**Cuarto.-** Por el Servicio de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento se informa de no tener conocimiento de los hechos que motivan la reclamación.

**Quinto.-** Mediante escrito de 19 de marzo de 2008 se concede el preceptivo trámite de audiencia, sin que conste la recepción del mismo por el interesado.

**Sexto.-** El 24 de julio de 2008 se formula informe-propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, por no resultar acreditada la relación de causalidad entre el daño 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.

**Séptimo.-** Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 20 de octubre de 2008 se suspende el plazo para emitir dictamen, requiriéndose a la Entidad Local la documentación acreditativa de la recepción por el interesado del preceptivo trámite de audiencia.



Recibida el 16 de enero de 2009 la documentación solicitada, con fecha de 18 de noviembre de 2008 se reanuda el plazo para emitir el 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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la solicitud de indemnización (el 3 de mayo de 2007) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 24 julio de 2008). Esta circunstancia 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.

Por otra parte, es igualmente necesario realizar un reproche en cuanto al informe del servicio cuyo funcionamiento hubiera ocasionado la presunta lesión indemnizable, previsión contenida en el artículo 10.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Su finalidad no es otra que acreditar la existencia o no de las deficiencias alegadas así como en su caso las actuaciones realizadas por la administración reclamada.



A la vista del informe que obra en el expediente debe ponerse de manifiesto que su contenido se considera claramente insuficiente y no cumple, en este caso, su finalidad.

**3ª.-** Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local, en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento 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 se ha formulado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la referida 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 también citada 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.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxxx, debido a los daños sufridos en su vehículo por el mal estado de la calzada.

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 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.

En íntima conexión con lo apuntado, 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: "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”.

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

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado, el hecho de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva, no implica que la misma deba responder necesariamente de todos los daños que puedan sufrir los peatones en la vía pública. Para que proceda la responsabilidad patrimonial, deberán darse los requisitos que la caracterizan, legalmente establecidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, requisitos que deben analizarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (Dictámenes 37/2002 y 155/2003, entre otros).

**6ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo que no existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento de xxxx2 por los daños causados.

Como ya afirmó el Tribunal Supremo en Sentencias de 8 de octubre de 1986 y 11 de febrero de 1987, no queda excluido que se establezca la imputación de la responsabilidad a la Administración, en los supuestos de daños producidos con ocasión de accidentes de tráfico en los que la situación de peligro inminente en la circulación se origina a causa de la acción directa de terceros sobre la calzada; y, en concreto, en los supuestos de que dicho peligro se produce por la presencia en la calzada de obstáculos. El presupuesto necesario en estos casos es que el funcionamiento del servicio público opere, de forma mediata, como un nexo causal eficiente.

Por tanto, el nexo causal ha de establecerse en estos supuestos con relación:

a) a una situación de inactividad, por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio del cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras, a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico.



b) o bien, a una situación de ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro que prescribe 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.

De forma que, para la apreciación de la responsabilidad de la Administración, cuando concurre la actividad de un tercero y la inactividad de aquélla, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial señalado en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 1993 (en igual sentido Sentencias del mismo Tribunal de 27 de noviembre de 1993 y 31 de enero de 1996), según la cual "(...) ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado (...)".

A este efecto, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de la Administración en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse a dilucidar, como se señala en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 7 de octubre de 1997, "(...) si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo". Asimismo, se aporta en la propia Sentencia el siguiente criterio metodológico: "(...) para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa".

Respecto a la carga de la prueba, en estos casos el Tribunal Supremo (Sentencia de 3 de diciembre de 2002) ha declarado que "(...) es claro que corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros y -salvo en el supuesto de hecho notorio- le corresponde también a la Administración acreditar aquellas circuns-



tancias de hecho que definen el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos producidos por los mismos, (...) prueba cuya carga no puede trasladarse al recurrente, siendo así que en el presente caso ha de aplicarse el principio de facilidad probatoria y, en definitiva, a la Administración le correspondía acreditar que, con los medios que disponía resultaba imposible evitar hechos como el producido y, en definitiva, proceder a la limpieza de la vía pública o a la colocación de señales que indicarán la peligrosidad del pavimento”.

En consecuencia, en los supuestos de daños causados a los usuarios del servicio de carreteras por la presencia en la calzada de obstáculos con anterioridad al siniestro, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, de la antijuridicidad, del alcance y de la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración.

Por el contrario, corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, salvo en el supuesto de hecho notorio; en el caso de ser controvertido, también le corresponde a la Administración la acreditación de las circunstancias de hecho que definan el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos, en el caso de que se actúen tales situaciones de riesgo.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por los reclamantes y la regularidad formal de su 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, 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, ya citada.

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 en 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.

En concreto deben tenerse en cuenta las normas establecidas por 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, según el cual “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”.

En el caso examinado, el daño se produjo como consecuencia de la utilización de un servicio público por el conductor del vehículo siniestrado, pues ha sido presuntamente ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio de carreteras. Una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente permite apreciar que el evento dañoso ha sido motivado por la existencia de material disperso en la calzada por la que circulaba el vehículo.

En este caso no consta en el expediente negligencia o conducta culposa del conductor del vehículo, ni acontecimiento generador del daño que pudiera calificarse de fuerza mayor.

Es necesario, por ello, analizar si se puede hablar 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 obstáculos 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, ya que, efectivamente, no es exigible una prevención y eliminación instantánea.



En el supuesto objeto de dictamen no se ha podido acreditar el momento en que tuvo lugar y, por consiguiente, si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente objeto de reclamación.

Así pues, en el hecho causante del accidente quedaría acreditada la intervención de un tercero desconocido, que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño.

Procede analizar, para determinar en su caso la existencia de responsabilidad de la Administración, si puede considerarse que ha existido la omisión de la vigilancia debida en la carretera, causa en la que los reclamantes apoyan 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 esa obligación de vigilancia, por no eliminar perentoriamente una serie de material de construcción 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.

Esto no obstante, en consonancia con lo anteriormente señalado, se echa en falta en el presente expediente un informe detallado del servicio afectado, con indicación del momento en que se tiene conocimiento del suceso, de las medidas adoptadas, de la existencia o no de más accidentes en ese lugar y por la misma causa, etc.; sin que el informe del Servicio de Obras e Infraestructuras sea esclarecedor en relación con tales extremos, ya que se limita a señalar que en ese servicio "se desconocen los hechos que motivan la reclamación".

Ante tal afirmación sólo cabrían dos opciones: que no es el servicio competente, o que ninguna medida se ha adoptado en relación con el suceso



(piezas de hormigón en la calzada). Cualquiera que fuera la opción, el informe sería criticable, pues ante el requerimiento efectuado por el instructor del expediente, de no ser el servicio de cuya competencia pudiera deducirse la responsabilidad que se reclama, no le correspondería emitir el informe que se le solicita; y, de ser el servicio competente, sí debería incluir en aquél alguna información sobre el momento en que se tiene conocimiento de la existencia de obstáculos, del siniestro, órdenes de limpieza de la vía, tiempo de reacción entre el conocimiento y la actividad reparadora, etc.

Sin perjuicio de lo señalado, en el expediente remitido consta el informe de la Policía Local de xxxx2, en el que se recoge que “se tiene conocimiento de los hechos sobre las 8’00 horas del día 30 de septiembre de 2006 cuando una de las patrullas de la esta Policía Local, (...), había sido enviada a verificar la existencia de diverso material de construcción derramado sobre la calzada en la glorieta existente en el cruce de la calle xxxx3 con la xxxx4, informa de un turismo que ha sufrido daños al colisionar con parte del material derramado”. Hay que resaltar también que en ningún momento se acredita que, en los días previos u horas inmediatamente anteriores al accidente, se hubiera denunciado por algún usuario la existencia de desperfectos en la zona donde se produce el suceso, lo que coadyuvaría a entender que el vertido se había producido poco antes del accidente que ha motivado la reclamación.

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 en el expediente objeto de dictamen.

Por ello, este Consejo Consultivo se muestra de acuerdo con el sentido no estimatorio de la propuesta de resolución.

### **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 D. xxxxx, debido a los daños sufridos por el mal estado de la calzada.

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