



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de diciembre de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 30 de noviembre 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. yyyyy, en nombre y representación de 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 diciembre de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.388/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

**Primero.-** El 22 de febrero de 2008 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.



Expone en su escrito "Que el pasado 14 de enero D. (...) se dirigía desde su domicilio a su lugar de trabajo conduciendo su vehículo matrícula (...) al circular por la calle (...), pudo observar que en la calzada, margen izquierdo de la zona de rodadura había un agujero dejado por la losa que antes ocupaba ese lugar y que por estar rota (...), había sido retirada dejando el agujero mencionado; para evitar rodar sobre el bache que suponía la existencia del mencionado agujero efectuó una leve maniobra a la izquierda, de forma tal que consiguió evitarlo, pero la rueda delantera derecha pasó sobre la alcantarilla existente en el centro de la calzada que al paso de la rueda se movió y rasgó la cubierta de la misma, causando daños de mecánica en los bajos del turismo.

»Como consecuencia del golpe propinado por la tapa de la alcantarilla perdió momentáneamente el control del vehículo, al no responder la dirección, de forma tal que el turismo se desvió hacia la derecha rozando con su lateral en el bolardo allí existente (...).

»Acto seguido, recuperado el control del vehículo y detenido el mismo, al observar que el daño más visible y aparente que afectaba a la rueda delantera derecha no le iba a permitir continuar hacia su lugar de trabajo y no pudiendo dejar el vehículo en la calzada (...), avanzó con el mismo hasta dejarlo estacionado en la calle (...) y dado que debía entrar a trabajar a las 7 h. se dirigió a la estación de taxis donde tomó uno que le trasladó a su destino.

»La reclamación que se formula se ciñe a la cantidad de mil doscientos sesenta y siete euros con ochenta y nueve céntimos (1.267, 89 euros) que según la (...) peritación asciende la reparación de los daños derivados para el vehículo (...)"

Acompaña a su solicitud copias compulsadas de los siguientes documentos: permiso de circulación, tarjeta de inspección técnica de vehículos, atestado de la Policía Local de xxxxx de 14 de enero de 2008, denuncia por infracción de la ordenanza O.R.A., dictamen pericial que valora los daños en 1.267,89 euros, cantidad reclamada como indemnización, y reportaje fotográfico del estado del vehículo.

**Segundo.-** Mediante escrito de 22 de febrero de 2008 se requiere a la Sección de Urbanismo y Obras para que emita informe sobre si en la fecha de 14 de enero de 2008 tenía conocimiento de los hechos denunciados y si, en su



caso, se realizaron obras de reparación en esa vía antes o después del 14 de enero, así como sobre su estado actual.

En esa misma fecha se solicita informe al Jefe del Policía Local de xxxxx sobre si en esa vía existía señal de velocidad limitada y, en su caso, el límite máximo.

**Tercero.-** El 25 de febrero de 2008 se remite a la aseguradora sssss copia de la reclamación y del informe de la Policía Local de 22 de febrero de 2008.

**Cuarto.-** El 5 de marzo de 2008 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento, lo que es notificado al reclamante y a la compañía sssss.

**Quinto.-** En esa misma fecha la Policía Local informa de que el límite máximo de velocidad en la vía donde ocurrió el incidente es de 20Km/h. al tratarse de una calle que se encuentra en el recinto amurallado de la ciudad. Adjunta el atestado levantado al efecto, en el que consta la declaración del reclamante de cómo se produjeron los hechos, según el cual tuvieron lugar a las 6.50 horas del día 14 de enero de 2008 y al tener prisa para llegar a su trabajo requirió a la Policía Local a las 15.35 horas. Indica que, al realizar la inspección ocular del lugar, se observa que la rejilla se encuentra bien fijada sin que aparentemente pueda levantarse al ser pisada por algún vehículo.

**Sexto.-** El 12 de mayo de 2008 la compañía sssss emite informe según el cual "De acuerdo con la documentación remitida (...) la rejilla no está en mal estado y entendemos que, de haberse producido el levantamiento de la rejilla al paso del vehículo, respetando la velocidad permitida 20 Km./h. en la zona no se hubiera producido la pérdida del control del vehículo".

**Séptimo.-** El 21 de mayo de 2008, se solicita nuevamente la emisión de informe a la Sección de Urbanismo y Obras, la cual, el 6 de agosto de 2008, lo emite en los siguientes términos:

"- Que en fecha 14 de enero de 2008 no se tenía conocimiento de la existencia del bache referido, si bien, con frecuencia en el lugar mencionado



se sueltan losas de granito del pavimento. Así consta en los partes del servicio que el 8 de marzo de 2008 se recoloca una loseta suelta en dicho lugar.

»-Respecto a la manifestación de que al tratar de esquivar el bache se realiza una maniobra a la izquierda, por lo que pisa en la tapa de la alcantarilla (rejilla metálica del imbornal) y se mueve rasgando la cubierta de la rueda, perdiendo el control, rozando los bolardos allí existentes (...) se ha comprobado que dicha rejilla está bien asentada y encajada en el cerco metálico, siendo muy difícil que al ser pisada (incluso de manera brusca) se pueda mover y menos levantar.

»- En la actualidad la vía se encuentra en correctas condiciones para ser transitada por los vehículos”.

**Octavo.-** Mediante escrito de 25 de agosto de 2008, notificado el 3 de septiembre, se concede trámite de audiencia a la parte reclamante, que presenta alegaciones en las que se ratifica en su escrito inicial y propone prueba testifical sin identificar correctamente al testigo ni indicar su domicilio a efectos de localización. Aporta notificación de la denuncia por infracción de la ordenanza O.R.A. que asciende a 75 euros, de los cuales satisface 37,50 por pronto pago y factura de la reparación que asciende a 1.267,89 euros.

Solicita una ampliación del informe de la Sección de Urbanismo, que se emite el 16 de abril de 2009 y en el que se señala que en este tipo de calles, cuando es necesario efectuar una reparación de un bache y para evitar peligro, antes de proceder al corte total del tráfico para su correcta reparación, se rellena el hueco provisionalmente con zahorra-jabre. Se adjunta parte del trabajo de reparación efectuado el día 8 de marzo.

**Noveno.-** Concedido nuevo trámite de audiencia el reclamante presenta escrito de alegaciones en el que reitera la responsabilidad de la Administración.

**Décimo.-** El 2 de octubre de 2009 la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al resultar acreditado el correcto 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 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 el interesado presenta la solicitud de indemnización (el 22 de febrero de 2008) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 2 de octubre de 2009). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración de los principios y criterios que han de regir la actuación de la Administración, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada 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 a favor de aquella, 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 parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo a lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según el cual el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En el presente caso, el hecho que provoca el daño alegado por la parte reclamante tuvo lugar el 14 de enero de 2008 y la reclamación se presenta el 22 de febrero, por lo tanto dentro del plazo legalmente establecido.

**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 efectuada a los artículos 139 y siguientes de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además 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 (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) 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, nexos causales 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.-** 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.

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: "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.

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”.

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 establecer 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.

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 conviertan 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 igualmente (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 “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”.





Por lo tanto, 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 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.

Así pues, 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 presente caso, el reclamante manifiesta que sufrió daños en el vehículo por el deficiente estado del pavimento, pero sólo se cuenta con su propia declaración. Es en la fase de alegaciones -una vez instruido el procedimiento- cuando propone un testigo, si bien lo hace de manera inexacta y sin cumplir con lo establecido en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, al no identificar al testigo ni hacer constar su domicilio a efectos de su localización.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad



patrimonial, es en la reclamación donde debe proponerse la prueba y concretar los medios de que pretende valerse el reclamante. Por lo tanto, en el presente caso la proposición de prueba testifical no se hizo en el momento procedimental oportuno, al realizarse en el trámite de audiencia, que tiene lugar con posterioridad a las pruebas practicadas y cuya finalidad es, a la vista de lo actuado, formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

De los informes obrantes en el expediente se pone de manifiesto que el día 14 de enero de 2008 no existían defectos en la vía. Se reseña la existencia de una intervención por parte de los servicios del Ayuntamiento el 8 de marzo de 2008, pero tal y como manifiesta el informe del Jefe de la Sección de Urbanismo de 16 de abril de 2009, cuando en este tipo de calles es necesario efectuar una reparación de un bache y para evitar peligro, antes de proceder al corte total del tráfico para su correcta reparación, se rellena el hueco provisionalmente con zahorra-jabre. Por ello no puede entenderse que el bache estuviera en esa vía desde el 14 de enero.

El atestado de la Policía Local levantado en esa fecha pero horas después de que acaeciera el accidente, indica que tras la inspección ocular observan que la rejilla se encontraba bien fijada, sin que aparentemente pueda levantarse al ser pisada por algún vehículo. A esto hay que unir el informe de la Policía Local de 5 de marzo de 2008, en el que se señala que el límite máximo de velocidad en la vía donde ocurrió el incidente es de 20 Kilómetros por hora, al tratarse de una calle que se encuentra en el recinto amurallado de la ciudad.

El artículo 9 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, dispone:

“1.- Los usuarios de la vía están obligados a comportarse de forma que no entorpezcan indebidamente la circulación, ni causen peligro, perjuicios o molestias innecesarias a las personas, o daños a los bienes.

»2.-En particular se deberá conducir con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto al mismo conductor como a los demás ocupantes del vehículo y al



resto de los usuarios de la vía. Queda terminantemente prohibido conducir de modo negligente o temerario”.

En igual sentido se pronuncia el artículo 3.1 del Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto 1.428/2.003, de 21 de noviembre.

Por consiguiente, la acción de conducir exige por parte del conductor una mínima diligencia y atención. Éste debe adecuar su conducción a las circunstancias de la vía, controlar en todo momento su vehículo y respetar las señales y distancias.

Así en el artículo 19.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990 de 2 Marzo por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, y en el artículo 17.1 Real Decreto 1.428/2.003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial se establecen como obligaciones del conductor respetar los límites de velocidad establecidos y tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse, de manera que los conductores deberán estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos.

Por todo ello, es razonable pensar que la inobservancia por el reclamante de la citada normativa viaria implica la asunción por su parte de los riesgos inherentes a tal incumplimiento.

En definitiva y tras lo expuesto, puede concluirse que, localizado el origen del accidente en la esfera de imputabilidad de la víctima, se aprecia la existencia de un hecho extraño que interfiere en el nexo de causalidad, que impide que éste vincule el funcionamiento del servicio público con el daño



padecido y determina así la procedencia de la desestimación de la reclamación presentada.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyyy, en nombre y representación de 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.