



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 25 de marzo de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. 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 23 de febrero 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 D. yyyyy, en representación de Dña. 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 27 de febrero de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 161/2009, 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. Pérez Solano.

**Primero.-** Con fecha 7 de noviembre de 2008 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, un escrito por el que D. yyyyy, en representación de Dña. xxxxx, formula reclamación de responsabilidad patrimonial. En el citado escrito se indica que "el día 21 de enero de 2008, sobre las 09:35 horas, circulaba Dña. vvvvv conduciendo el vehículo propiedad



de mi mandante, con absoluta corrección y normalidad por el carril izquierdo de los dos existentes en el mismo sentido de la circulación de la carretera xxxx1, cuando a la salida de la rotonda situada en el p.k. 129,5 (rotonda de acceso al supermercado xxxx2), y debido al mal estado de la calzada -presentaba tierra, arena y placas de hielo- perdió el control del vehículo colisionando con la valla de separación de ambos sentidos de circulación”.

Solicita una indemnización de 2.963 euros por los daños sufridos en el vehículo.

Adjunta al escrito de reclamación copia del permiso de circulación del vehículo, declaración de Dña. ttttt, copia de informe de valoración de daños y de la factura de reparación del vehículo por el importe solicitado y copia de escritura notarial acreditativa de la representación.

**Segundo.-** El 11 de noviembre de 2008, se acuerda la admisión a trámite la reclamación y el nombramiento de instructor del procedimiento.

**Tercero.-** Consta en el expediente informe de la Policía Local del Ayuntamiento de xxxxx, de 17 de noviembre de 2008, en el que se hace constar:

“Que había señalización de obras, que dicha señalización era correcta y estaba adecuadamente situada.

»Que la velocidad a respetar dentro del núcleo urbano es de 50 km/h, pero ante la señalización de obra anteriormente referida, la velocidad se reduce a 40 km/h.

»Que había gravilla y barro, producidos por las obras, en la parte exterior de la calzada, que no impedía la normal circulación de los vehículos.

»Que el lugar en el que se produjo el accidente, es una zona muy transitada y no se produjeron más incidentes con ningún otro vehículo”.



Adjunta informe anterior, de fecha 24 de enero de 2008, en el que se refiere que “por parte de la Policía Local se hizo una inspección ocular y se circuló con el vehículo policial por el lugar del accidente y no se apreciaron signos de la presencia de hielo en la calzada”.

Consta igualmente informe del técnico del Ayuntamiento de 16 de diciembre de 2008.

**Cuarto.-** El 25 de noviembre de 2008 se practica la prueba testifical propuesta por la parte interesada.

**Quinto.-** Mediante escrito de fecha 17 de diciembre de 2008, notificado el 20 de diciembre, se concede trámite de audiencia a la parte reclamante, quien presenta escrito de alegaciones reiterando sus pretensiones.

**Sexto.-** El 15 de enero de 2009 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.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.

**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 del Ayuntamiento, 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 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 parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

**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 citada 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, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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, nexos causales que implican 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 formulada por D. yyyyyy, en representación de Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Ha de recordarse que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada.

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 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”.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la “pavimentación de vías públicas urbanas”, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la referida Ley 7/1985, de 2 de abril. Debe entenderse que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

Conforme a la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, éstas son vías de dominio y uso público, construidas, fundamentalmente, para la circulación de automóviles (artículo 2.1). La explotación de las carreteras comprende operaciones de conservación y mantenimiento y las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a la señalización, ordenación de accesos y uso de las zonas de dominio público (artículo 15).

Por su parte, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por 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 integrar teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto; y el término “posibles” 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.

Asimismo la citada Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, imponen a los conductores de vehículos -usuarios del servicio público- unos deberes, tales como conducir con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio y ajeno



(artículo 9.2 de la Ley); estar en todo momento en condiciones de controlar los vehículos (artículo 11.1), respetar los límites de velocidad establecidos y tener en cuenta, además, las características y el estado de la vía, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad del vehículo a las mismas (artículo 19.1).

Especificados los deberes de los conductores y el grado de exigibilidad del funcionamiento del servicio público de carreteras, se puede concluir que la concurrencia de ambos deberes supone, en este concreto servicio público, que la responsabilidad patrimonial de la Administración respecto a eventos dañosos para los conductores, sólo podría nacer de un funcionamiento "anormal" del servicio, dado que en los supuestos de funcionamiento "normal", los daños para los conductores derivarían, ineludiblemente, de su culpa exclusiva, rompiéndose así el nexo causal.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 21 de abril de 1998, afirma que para que exista responsabilidad en estos casos basta con la existencia de factores sin cuya concurrencia no se hubiera producido el resultado, "no siendo admisibles, en consecuencia, restricciones derivadas de otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que válidas como son en otros terrenos irían en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (Sentencias de 5 de junio y 16 de diciembre de 1997). La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquellos que comportan fuerza mayor, única circunstancia admitida por la Ley con efecto excluyente, a los cuales importa añadir el comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte (Sentencias de 27 de abril de 1996 y 7 de octubre de 1997)".

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”.

Asimismo, es sabido que la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal, y también jurisprudencialmente, como una responsabilidad de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo “de otro modo se produciría un sacrificio individual a favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad”.

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. Como ha señalado el Alto Tribunal, entre otras, en Sentencia de 5 de junio de 1998, la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, de manera que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que el vigente sistema de responsabilidad objetiva de la Administración Pública 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 administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

**6ª.-** Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial alegado por la parte reclamante y la regularidad formal de su petición, la principal 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.

En el informe emitido por la Policía Local, se señala que no existían placas de hielo en el pavimento, circunstancia que también se indica en la declaración testifical practicada, a diferencia de lo afirmado en el escrito inicial de reclamación. Por otra parte, en el citado informe, respecto a la existencia de tierra y arena en el pavimento, se indica que "había gravilla y barro, producidos por las obras, en la parte exterior de la calzada, que no impedía la normal circulación de los vehículos", y que "había señalización de obras, que dicha señalización era correcta y estaba adecuadamente situada". Finalmente, se afirma que "el lugar en el que se produjo el accidente, es una zona muy transitada y no se produjeron más incidentes con ningún otro vehículo".

Incumbe a la parte reclamante la carga de la prueba sobre los extremos de hecho que integran el fundamento de la responsabilidad patrimonial que reclama, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

A la vista de las circunstancias expuestas y de los requisitos normativos desarrollados en los anteriores fundamentos de derecho, este Consejo Consultivo considera que no se ha acreditado un funcionamiento anormal del servicio público. Una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente lleva a la conclusión que no queda debidamente acreditada la necesaria relación de causalidad entre el servicio público y el daño sufrido, razón por la que procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### **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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por D. yyyy, en representación de Dña. 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.