



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de octubre de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 23 de septiembre de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 484/2014, 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. Amilivia González.

**Primero.-** El 24 de enero de 2014 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos en un accidente acaecido el 13 de agosto de 2013, a la altura del número 32 de la calle cc1 de dicha localidad, al derrapar con su ciclomotor



debido al mal estado de la calzada como consecuencia de las obras realizadas por el Ayuntamiento.

Solicita una indemnización de 3.829,56 euros por los siguientes aspectos: 3.636,47 euros por daños personales, en concepto de 51 días improductivos y un punto de secuela, y 193,09 euros por daños materiales.

Se adjunta a la reclamación copias de permiso de circulación del ciclomotor, de atestado instruido por la Policía Local, del informe médico de Urgencias, del informe de alta forense de lesiones, del Auto del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 1 de xxx1, por el que se decreta el archivo de las actuaciones en el juicio de faltas 116/2013, de la factura de reparación del ciclomotor por importe de 193.09 euros y del escrito de qqqq, S.A. en el que señala no haber intervenido en la realización de las obras

**Segundo.-** El 13 de febrero se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 11 de marzo se toma declaración al reclamante, al encargado del servicio de obras y al testigo propuesto por el interesado, y el 26 de marzo a un representante de qqqq, S.A.

El 9 de abril la entidad concesionaria presenta escrito en el que indica, entre otros extremos, que los trabajos son responsabilidad del Ayuntamiento, sin perjuicio de que los ejecutara a petición de éste, por falta de personal municipal.

**Cuarto.-** El 21 de abril el encargado de obras del Ayuntamiento emite informe en el que indica:

“En aquellas fechas había una avería, siendo la empresa qqqq la encargada de abrir el pavimento y buscarla; finalmente la encontraron, correspondiendo a una Boca de Riego. Las reparaciones de las Bocas de Riego pertenecen al Ayuntamiento conforme al Pliego y contrato firmado con la empresa, por tanto el Ayuntamiento se encargó de arreglarla y fue la empresa qqqq quien la tapó con arena.



»Que la forma de actuar en estos casos es que una vez arreglada la avería se echa tierra o arena y se deja durante 2 ó 3 días para que compacte y luego se echa aglomerado u hormigón. Durante esos días fue cuando se cayó D. xxxx.

»Mientras se abre la calle sí está señalizado y se colocan vallas de protección, pero una vez que se le echa arena se retiran para que pasen los coches y la compacten. Lo que sí puede ocurrir es que con el paso de los vehículos la arena se quite, esparciéndose por la zona, siendo además este un lugar conflictivo por la cuesta existente.

»Aunque la zona propiamente de la obra no está señalizada una vez reparada la avería, en las aceras si permanecen las vallas (...)"

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia, el interesado presenta alegaciones en las que reitera la pretensión inicialmente deducida.

**Sexto.-** El 30 de junio la Policía Local emite informe sobre la necesidad de señalización y la comunicación que a tal efecto se realizó.

**Séptimo.-** El 4 de julio la Secretaria del Ayuntamiento concluye en su informe que procede estimar la reclamación.

**Octavo.-** El 17 de septiembre de 2014 se formula propuesta de resolución estimatoria 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, debe hacerse un reproche en cuanto a la instrucción del procedimiento. El trámite de audiencia concedido no se acomoda a las previsiones contenidas en el mencionado Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Así, dicho trámite de audiencia no se practica en relación con la totalidad del expediente, puesto que después de su concesión constan varios informes emitidos con posterioridad a dicho trámite. Pues bien, de conformidad con el artículo 11 del citado Reglamento "Instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá aquél de manifiesto al interesado, salvo en lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Al notificar a los interesados la iniciación del trámite se les facilitará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento, a fin de que puedan obtener copia de los que estimen convenientes, y concediéndoles un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes." Por lo tanto no es suficiente para dar por concluido el trámite de audiencia el hecho de remitir o invitar al interesado a que formule las alegaciones que estime pertinentes en relación con una parte del expediente, sino que el trámite de audiencia lo es en relación con todo el procedimiento instruido hasta el momento.

Se efectuó, pues, una incorrecta concesión del trámite de audiencia, incumpliendo el precepto transcrito. No puede, pues, dejar de censurarse esta mala práctica, que puede llegar a mermar las garantías de los administrados. No obstante, en este supuesto cabe considerar que no se ha producido indefensión, dado el sentido estimatorio de la propuesta.



**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 del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, 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 interpuesto 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 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.

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.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que pueda producirse. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, 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 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 administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).



También ha declarado el Tribunal Supremo de forma reiterada 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. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que “aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

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”.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, está probado que el reclamante sufrió daños personales y materiales en un accidente ocurrido a consecuencia de la gravilla que había en la calzada de la calle cc1, de xxx1.



El artículo 57.1 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, establece que "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". En el mismo sentido, tanto el Consejo de Estado como este Consejo Consultivo han declarado repetidamente 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 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, de la documentación obrante en el expediente y, en particular, del atestado instruido por la Policía Local, se deduce que las condiciones de seguridad en la vía donde se produjo el accidente no eran adecuadas para la circulación.

Por tanto, acreditada la causa del accidente y al no considerarse probado que concurriera negligencia del conductor o fuerza mayor, existe relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, razón por la que la reclamación debe estimarse.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, este Consejo Consultivo comparte la cuantía resarcitoria propuesta por los daños personales y materiales.

En cuanto a los daños materiales, se acompaña una factura de reparación por el importe reclamado; y en cuanto a los daños personales, sobre la base de la aplicación analógica de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, el interesado ha cuantificado la indemnización con base en él, teniendo en consideración el informe de alta forense de lesiones derivado del juicio de faltas 116/2013, que estima la existencia de 51 días improductivos y 1 punto de secuela.





En cualquier caso, el importe de la indemnización deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 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 estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx, 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.