



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 16 de febrero de 2006, 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 20 de enero de 2006 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 y perjuicios ocasionados por el derrumbamiento de un puente sobre el río xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de enero de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 104/2006, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

**Primero.-** Con fecha 7 de octubre de 2004, tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial, presentada por D. xxxxx, en la que



solicita ser indemnizado debido a los daños sufridos como consecuencia del derrumbamiento de un puente sobre el río xxxxx el día 31 de octubre de 2003.

El interesado plantea su reclamación en los siguientes términos:

«Primero.- Desempeño la actividad de hostelería –bar restaurante– en un local situado en el casco urbano de la localidad xxxxx (...), denominado `mmmm´. A dicho establecimiento, en su gran mayoría, acuden personas desde la ciudad de xxxxx en turismo por la zona dado el gran atractivo que para ello tiene la misma, así como gente de paso por la vía interurbana que une a la ciudad de xxxxx con xxxxx.

»Segundo.- En fecha 31 de octubre de 2003 se produjo el derrumbamiento del puente sobre el río xxxxx, en la localidad de xxxxx, lo que impidió el tránsito normal de vehículos por el mismo, teniendo que ser el mismo interrumpido hasta que ha sido instalado un puente alternativo por parte del ejército español. (...).

»Tercero.- Dicho puente se encuentra en la carretera xxxx, siendo el acceso natural a la localidad de xxxxx desde la ciudad de xxxxx.

»Cuarto.- Dicha carretera o vía interurbana depende de la Junta de Castilla y León por lo que el mantenimiento de la misma, incluidos los puentes existentes en ella, es responsabilidad directa de la Junta de Castilla y León.

»Quinto.- El estado deficiente del puente mencionado ya había sido detectado y denunciado en varias ocasiones sin que por parte de la Junta de Castilla y León se adoptasen las medidas necesarias para su reparación y debida conservación, lo que ha provocado su derrumbe. Situación ésta que excluye la existencia de causa mayor, pues era totalmente previsible que ocurriera lo sucedido.

»Sexto.- El derrumbe de dicho puente ha supuesto una limitación prácticamente absoluta al desplazamiento de personas con vehículos en la zona, y en concreto a xxxxx, implicando ello que la afluencia de clientes al establecimiento que detento ha sido prácticamente nula, desde la fecha del derrumbe del puente a la construcción del alternativo por parte del ejército



español. Esta solución ha de entenderse como provisional, ya que no soluciona el problema, pues siguen existiendo los inconvenientes de los accesos a dicho puente alternativo y desde el mismo a la vía de comunicación ordinaria”.

Por ello, reclama en concepto de indemnización 3.500 euros, cifra en la que cuantifica el importe de las pérdidas originadas como consecuencia directa de los hechos expuestos.

**Segundo.-** El 18 de marzo de 2005 el interesado recibe la notificación del escrito en el que se le informa de los extremos a los que refiere el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**Tercero.-** Mediante Orden del Consejero de Fomento de 21 de marzo de 2005 se dispone la admisión a trámite de la reclamación, así como el nombramiento de instructor en el procedimiento seguido al efecto.

**Cuarto.-** El 9 de mayo de 2005 el instructor del procedimiento acuerda la apertura del periodo probatorio, cuyo objeto sería la práctica de las siguientes actuaciones:

1º.- Solicitar del Servicio Territorial de Fomento en xxxxx la emisión de un informe sobre el siniestro presuntamente producido, en cuanto al estado del puente y las circunstancias en que aquél se produjo, indicando si el Servicio conoció la existencia y las medidas que pudieran haberse adoptado, y sobre el periodo de tiempo en el que estuvo interrumpida la circulación hasta la construcción del nuevo puente.

2º.- Remitir escrito al reclamante al efecto de requerirle la remisión de los siguientes documentos originales o copias cotejadas:

- Aportación de todos los documentos de los que disponga que puedan servir de justificantes de los ingresos dejados de percibir durante el periodo de tiempo en que estuvo interrumpida la circulación como consecuencia del derrumbamiento del puente.



- Aportación de cualquier documento acreditativo de la realidad del derrumbamiento (declaraciones testificales, informe de la Guardia Civil, etc.).

**Quinto.-** El 2 de junio de 2005 se recibe en el registro único de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente el informe emitido por el Servicio Territorial de Fomento, del que cabe destacar los siguientes extremos:

»1.- La carretera xxxxx, de xxxxx (N-xxxx) a xxxx, pertenece a la Red Complementaria Preferente de Carreteras de Titularidad Autonómica con una longitud de 51,200 kilómetros, según se recoge en el Plan Sectorial de Carreteras 2002-2007 de la Junta de Castilla y León.

»2.- Según los partes de vigilancia del personal de Explotación, en ningún momento hubo amenaza de derrumbe del puente xxxxx, habiéndose derrumbado parcialmente de repente, sin previo aviso.

»3.- Lógicamente sin haber habido movimientos parciales de las cimentaciones o reflejos de esos movimientos sobre el tablero, no se podía prever con antelación el derrumbe que sucedió.

»4.- La carretera se cortó al tráfico el día 31 de octubre de 2003 y se abrió el día 5 de diciembre de 2003.

»5.- Debido al corte de carretera, la Delegación Territorial de xxxxx firmó un convenio con el Ejército para la instalación de un puente provisional y la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras adjudicó e inició Obras de Emergencia para la reparación del puente, cuya documentación deberá estar en esas Oficinas”.

Junto al informe transcrito se acompaña el parte de deficiencias en el que aparece el corte de la carretera y el parte de información en el que consta la incidencia.

**Sexto.-** Con fecha 30 de mayo de 2005, se recibe en el registro de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente la



documentación presentada por el D. xxxxx, en cumplimiento del requerimiento que le había sido realizado. Dicha documentación está integrada por:

- Una fotocopia de la notificación realizada por el Servicio Territorial de Fomento de xxxxx, comunicando al Ayuntamiento de xxxxx que se va a proceder al corte de la carretera xxxx, de xxxxx a xxxxx, punto kilométrico 6,500, puente sobre el río xxxxx, a partir del 31 de octubre de 2003, por tiempo indefinido, hasta que se solucione el problema y se garantice la seguridad vial. La notificación se complementa con la certificación expedida por el Alcalde del Ayuntamiento de xxxxx en la que manifiesta que la carretera se mantuvo cortada durante treinta días.

- Escrito en el que el interesado realiza una estimación personal de las pérdidas que considera haber sufrido, cifradas en 875 euros.

- Informe del Alcalde del Ayuntamiento de xxxxx en el que se indica que "debido a dicho asunto, se vieron interrumpidas todas las obras y labores que en ese momento se venían realizando en el municipio. Asimismo, se redujo de forma drástica el flujo de personas que durante los fines de semana acuden a xxxxx, bien sea de paso o para disfrutar de las diferentes actividades propicias en esas fechas (micología, senderismo, caza, etc.)".

- Plano concerniente a la zona, con el trazado original y el trazado alternativo.

**Séptimo.-** El 7 de junio de 2005 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx un escrito presentado por D. yyyyy, actuando en nombre y representación de D. xxxxx y otros reclamantes (sin que conste debidamente acreditada la representación que supuestamente le ha sido otorgada), en el que señala que, por lo que respecta a D. xxxxx, no ha sido posible obtener documentación acreditativa de las pérdidas sufridas, y que una vez obtenida será aportada con la mayor brevedad posible.

**Octavo.-** En esa misma fecha de 7 de junio de 2005, el instructor solicita al Instituto Geográfico Nacional que emita un informe en el que se comunique si tiene constancia de que en las fechas en las que se produjo el derrumbamiento del puente se hubiese detectado algún tipo de movimiento



sísmico en la zona que pudiera haber sido la causa determinante del derrumbamiento.

El 6 de julio de 2005, se recibe en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en xxxxx, el informe emitido por la Jefe de Sección de Mantenimiento del Instituto Geográfico Nacional en el que certifica que "en base a los datos de la Red Sísmica Nacional no existe ningún seísmo que haya podido afectar el día 31 de octubre de 2003 a la localidad de xxxxx".

**Noveno.-** Mediante escrito de 16 de agosto de 2005, concluida la instrucción del expediente, se da trámite de audiencia al interesado (recibiendo la notificación el 25 de agosto), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

No consta en el expediente que durante el plazo concedido al efecto el interesado haya presentado documentos o formulado alegación alguna.

**Décimo.-** La propuesta de orden, de 26 de septiembre de 2005, señala que procede desestimar la reclamación presentada.

**Undécimo.-** El 29 de diciembre de 2005 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento informa favorablemente sobre la propuesta de orden desestimatoria.

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 C), por analogía con la regla A), apartado a), 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, es preciso hacer una observación a la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, toda vez que existe una evidente tardanza en su tramitación. Así, mientras que el escrito de reclamación tuvo entrada en el registro de la Delegación Territorial el 7 de octubre de 2004, hasta el día 26 de septiembre de 2005 no se emitió la propuesta de resolución, (que fue informada por la Asesoría Jurídica el 29 de diciembre de 2005), lo que necesariamente ha de considerarse como una vulneración 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 de responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Fomento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

**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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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), 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.





**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. xxxxx debido a los daños y perjuicios ocasionados por el derrumbamiento de un puente sobre el río xxxxx.

El interesado 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, consta que lo hizo con fecha 7 de octubre de 2004, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el día 31 de octubre de 2003.

**6ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, hay que señalar que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras y, por ende, los puentes que se encuentren en las mismas, 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 signifiquen quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

En el caso que nos ocupa, puede considerarse suficientemente acreditada la realidad del derrumbamiento del puente sobre el río xxxxx, circunstancia reconocida y descrita por la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento en el informe emitido el 25 de mayo de 2005.

Por otra parte, no consta en el expediente acontecimiento generador del daño que pueda calificarse de fuerza mayor. En este sentido, el informe emitido por el Instituto Geográfico Nacional pone de manifiesto que, en base a los datos de la Red Sísmica Nacional, no existe ningún seísmo que haya podido afectar el día 31 de octubre de 2003 a la localidad de xxxxx.

Por ello, todo conduce a pensar que el derrumbamiento del puente puede atribuirse al deficiente estado de conservación en el que se encontraba, apreciación que coincide con la manifestada por el interesado en su reclamación, en la que sostiene que el estado deficiente del puente ya había sido detectado y denunciado en varias ocasiones sin que se adoptasen las medidas necesarias para su reparación y debida conservación.



Ante tales circunstancias, cabe concluir que el derrumbe del puente implica el reconocimiento de una deficiente prestación del servicio público atribuible, en este supuesto, a la Junta de Castilla y León, en cuanto titular de la carretera en la que se ubica el puente de referencia.

Es precisamente de este suceso del que el interesado hace derivar los daños por los que reclama, ya que mantiene que el derrumbe del puente ha supuesto una limitación prácticamente absoluta al desplazamiento de personas con vehículos en la zona, y en concreto a xxxxx, localidad en la que se ubica el establecimiento en el que ejerce su actividad hostelera, afectando al lucro cesante o ganancias dejadas de obtener como consecuencia de la reducción de la clientela.

En relación con el concepto de lucro cesante el Tribunal Supremo ha señalado, entre otras en Sentencia de 20 de junio de 2000 (Sala Tercera, Sección Sexta): “si bien venimos proclamando con reiteración que la responsabilidad patrimonial debe determinar la reparación integral de los totales perjuicios resultantes de la lesión causada por el funcionamiento de los servicios públicos, no se debe olvidar que al propio tiempo exigimos en todo caso la efectividad del daño o perjuicio producido, esto es, su realidad material, con prescindencia de las meras conjeturas o especulaciones al modo que consignábamos en la sentencia de 2 de octubre de 1999, recordando que esta Sala y Sección del Tribunal Supremo tiene repetidamente reconocido el derecho a ser indemnizado por el lucro cesante, pero ha repetido también sin desmayo que en éste no cabe incluir las meras expectativas (sentencias, entre otras, de 18 de octubre de 1993, 11 de febrero de 1995, 14 de febrero de 1998 y 20 de febrero y 29 de mayo de 1999)”.

En sentido similar, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2004 (Sala Tercera, Sección Sexta) señala que “la indemnización del lucro cesante, en coherencia con reiterada jurisprudencia de esta Sala, (Sentencia de 15 de octubre de 1986, entre otras), ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios”.

Ahora bien, si en todo caso se exige la prueba sobre la realidad de los daños, a la hora de determinar el lucro cesante dicha prueba se exige con mayor rigor. De ahí que el propio Tribunal Supremo, en Sentencia de 3 de



febrero de 1989, mantiene que “al valorar esta partida se desconocen no sólo los beneficios que haya podido producir la sociedad, sino incluso el hecho mismo de la existencia de la misma. En consecuencia, se trata de daños eventuales o meramente posibles, resultado de un cálculo apoyado en factores inciertos. En consecuencia, esta falta de certeza, unida a la no aportación de prueba alguna justificadora de lo pedido, conduce inexcusablemente al rechazo de esta partida, como así se formula en la propuesta de Resolución”.

Ello no quiere decir que se excluyan siempre los posibles daños sobre los que no exista prueba real y concluyente, ya que el Tribunal Supremo a veces, teniendo en cuenta las pruebas aportadas, concluye en una valoración ponderada o prudencial.

En el caso que nos ocupa, el interesado reclama 3.500 euros, cuantía en la que cifra las ganancias dejadas de obtener durante el tiempo en el que la carretera permaneció cortada debido al derrumbe del puente. Sin embargo, la única prueba que presenta, con el fin de demostrar la efectividad de los perjuicios reclamados, es una estimación personal de los ingresos dejados de percibir. No se cuenta, por tanto, con dato alguno de carácter objetivo y concreto que sirva razonablemente para calcular el lucro cesante que, por lo mismo, no puede darse por acreditado.

Esta razón, por sí sola, determina la imposibilidad de acceder a la pretensión indemnizatoria y la procedencia de dictar resolución desestimatoria en el expediente sometido a dictamen.

### **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 D. xxxxx debido a los daños y perjuicios ocasionados por el derrumbamiento de un puente sobre el río xxxxx.

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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN