



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

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

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de mayo de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx, Dña. xxxx1 y Dña. xxxx2*, 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 5 de abril de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx, Dña. xxxx1 y Dña. xxxx2, representados por D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de abril de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 275/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El 17 de mayo de 2012 D. xxxx, Dña. xxxx1 y Dña. xxxx2, representados por D. yyyy, presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2), debido a los daños personales y materiales sufridos el día 31 de diciembre de 2010 al chocar el vehículo matrícula



vvvv contra un bolardo sito en la entrada a la Calle xx de dicha localidad, que se levantó o accionó por sí solo al paso del vehículo.

Reclaman una indemnización total de 21.531,68 euros, de los que 7.977,73 y 6.810,07 euros corresponderían a Dña. xxxx1 y Dña. xxxx2, respectivamente, por las lesiones y gastos ocasionados por el accidente y 6.763,88 euros a D. xxxx, por los gastos de reparación del vehículo de su propiedad.

Acompañan a la reclamación copias de la documentación acreditativa de la representación, del atestado instruido por la Policía Local, del permiso de circulación del vehículo, de partes médicos de la asistencia recibida tras el accidente, de las diligencias penales seguidas con motivo del siniestro ante el Juzgado de Instrucción nº 2 de xxxx1, de informes de valoración del daño corporal sufrido por las reclamantes, de facturas de gafas, de reparación de ordenador y del vehículo, de honorarios médicos y de los billetes de autobús para asistir a tratamiento médico y rehabilitador.

**Segundo.-** Por Resolución de la Alcaldía de 25 de mayo se admite a trámite la reclamación, se procede al nombramiento de instructor y se da traslado de éste a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

**Tercero.-** El 6 de julio el Jefe de la Policía Local informa que "No procede acceder a lo solicitado al ser el suceso únicamente imputable al conductor del vehículo implicado. En este sentido se expresa la Sentencia del Juzgado de Instrucción nº 1 de xxxx1, de 28 de diciembre de 1998, en la que por hechos similares, en el mismo lugar del siniestro, se decretó que la altura de los bolardos (50 centímetros aproximadamente) es considerable como para ser visto a una distancia suficiente para poder reaccionar frenando, evitando así la colisión con los mismos, a no ser que exista una distracción en la conducción o se circule a una velocidad excesiva. En todo caso, si se circula a la velocidad adecuada a la vía, no se hubieran producido los daños tan elevados como se justifica en el presupuesto aportado".

**Cuarto.-** El 4 de febrero de 2013 se practica la prueba testifical propuesta por la reclamante. El testigo declara que "(...) El bolardo de la izquierda entrando desde Correos estuvo toda la tarde subido. El bolardo a lo largo del día estaba levantado. En concreto a las 18:30 horas he pasado por la calle y el bolardo estaba subido. (...)" y que después del accidente la Policía ha



puesto una valla señalizando el bolardo que está levantado hasta que un operario viene a arreglarlo.

En la misma fecha testifican los agentes actuantes de la Policía Local que afirman que "(...) La acompañante no llevaba el cinturón por el impacto en su cabeza con el parabrisas. El bolardo disponía de las franjas reflectantes y era visible (...), estaba levantado al paso del coche. No se levantó al pasar el coche, las fotos son evidentes. Pero no puedo precisar el momento en que se levantó. Llovía, era de noche y con los brillos del agua sobre el parabrisas, no había demasiada luz en la calle. Pero había luz artificial suficiente más la del vehículo. La visibilidad era deficiente por las condiciones meteorológicas. (...) no había señalización -de bolardo- en la calle. Hay unas señales genéricas (dispositivo móvil) al entrar por todas las bóvedas de entrada del recinto amurallado".

**Quinto.-** Concedido el 5 de febrero trámite de audiencia a los reclamantes, el 28 de febrero presentan alegaciones en las que reiteran la pretensión.

**Sexto.-** El 15 de marzo de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, 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.

**3ª.-** Concurren en los reclamantes los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la 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 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, considerada la interrupción de la prescripción en virtud de la denuncia dirigida frente al Ayuntamiento de xxxx1, que dio lugar a la incoación de diligencias penales por el Juzgado de Instrucción nº 2 de xxxx1, finalizadas mediante Auto de 17 de mayo de 2011, notificado el 23 de mayo del mismo año, desestimatorio del recurso de reforma interpuesto contra el Auto de archivo del mismo Juzgado de 18 de abril anterior.

**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 además 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 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 de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx, Dña. xxxx1 y Dña. xxxx2, debido a los daños causados por el deficiente funcionamiento de un bolardo.

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.

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”.

En cuanto al fondo del asunto, este Consejo Consultivo considera, al igual que la propuesta de resolución, que la reclamación debe desestimarse.

La acción administrativa sobre las vías de transporte terrestre se encuentra perfectamente regulada en nuestro ordenamiento. 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 encaminadas al mantenimiento de la vía y su mejor uso, incluso las referentes a la señalización (artículo 15).

Por su parte, 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, atribuye -en su artículo 57.1- al titular de la vía, la responsabilidad de su mantenimiento 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 el articulado de la citada Ley de Tráfico y el del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, impone a los conductores, como 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).

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. Así, la Sentencia de 5 de junio de 1998, entre otras, señala que 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.

En el caso examinado, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial alegado por el 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, presupuesto 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.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto, partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. 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 26 de noviembre), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

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.

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 supuesto sometido a dictamen, de las pruebas practicadas en el procedimiento resulta que el bolardo en cuestión se encontraba levantado cuando pasó el vehículo, que era visible al disponer de franjas reflectantes, que pese a que la visibilidad estaba restringida por la lluvia y la noche, había luz artificial suficiente más la del vehículo, que pese a no disponer de señal específica, por la limitación impuesta por su situación en el casco histórico del municipio, existen señales genéricas de dispositivo móvil en todas las bóvedas de entrada del recinto amurallado y que el obstáculo era evitable al encontrarse el otro bolardo de la calle bajado y existir por ello espacio suficiente para el paso del vehículo. La situación descrita conduce a este Consejo a estimar que la causa del accidente se sitúa en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no adecuar la conducción a las circunstancias existentes en la vía, tal y como exigen tanto la Ley de Tráfico como el Reglamento General de Circulación. Esta conclusión se apoya igualmente en el informe del Jefe de la Policía Local, según el cual el suceso fue únicamente imputable al conductor del vehículo implicado, por lo que propone desestimar la reclamación.

No consta, por otra parte, que se hubiera denunciado por algún usuario el deficiente funcionamiento del bolardo con carácter previo a la producción del accidente. La Administración además, a través de la Policía Local, procedió a colocar poco después del accidente una valla de señalización del bolardo hasta



que un operario fuera a arreglarlo, tal como manifiesta uno de los testigos, de modo que, advertida la deficiencia, la actuación administrativa se encaminó a la eliminación del riesgo con el fin de evitar siniestros similares.

Por ello, no es posible apreciar en este caso el nexo causal preciso entre el funcionamiento del servicio público municipal y el resultado dañoso, lo que conduce a desestimar la reclamación planteada, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx, Dña. xxxx1 y Dña. xxxx2, representados por D. yyyy, 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.