



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 20 de diciembre de 2012, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial 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 22 de noviembre de 2012 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 la deficiente señalización de un bolardo*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de noviembre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 853/2012, 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 6 de julio de 2012 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2), debido a los daños personales y materiales sufridos el día 16 de noviembre de 2011 al



chocar el vehículo matrícula vvvv, propiedad de su esposa, quien firma igualmente la reclamación, contra un bolardo sito en el xx de xxxx1.

Reclama una indemnización total de 5.984,61 euros, correspondientes al tiempo de curación de las lesiones (4.500 euros), un punto de secuela (700 euros) y los gastos de reparación del vehículo (784,61 euros).

Acompaña a la reclamación copias del Libro de Familia, del permiso de circulación y del informe de inspección técnica del vehículo, acreditación del pago del seguro, fotografías del lugar del accidente, factura de reparación del vehículo y diversos informes médicos sobre las lesiones causadas en el accidente.

**Segundo.-** El 31 de julio el arquitecto técnico municipal emite informe en el que indica que "En la reclamación presentada, al final del punto 1º de los hechos, se señala que no había alumbrado público, cosa que parece lógica puesto que según se señala al inicio de dicho párrafo, parece ser que el suceso ocurrió hacia las 13,30 horas.

»Que según refiere el oficial municipal, el día de los hechos, los operarios municipales habían terminado de hormigonar la parte del paso elevado que aparece en las fotografías aportadas por el reclamante como documento 7, 7-BIS-1 y 7-BIS-2 y que se encuentra vallada y señalizada de forma visible. Que siendo la hora a la que acostumbran a parar para tomar su almuerzo, y tras dejar colocadas las vallas y limpio el entorno de las obras realizadas, tras comprobar que existe un espacio de más de 2,50 metros de ancho para el paso de vehículos y que tampoco existen obstáculos al tránsito peatonal, se fueron los operarios a almorzar.

»Que al regresar del almuerzo, se encontraron uno de los bolardos que llevaban instalados desde semanas atrás, tirado en el suelo.

»Se ha procedido a reproducir *in situ* la configuración del vallado según aparece en las fotografías que se aportan por el reclamante, siendo el resultado el que se muestra en croquis que se adjunta, habiéndose comprobado que, en el sentido de circulación, existe un paso mínimo de 2,70 metros, que se amplía hasta 4,30 metros si cuantificamos el espacio entre el bolardo y las vallas.



»En conclusión, este técnico estima que existía suficiente espacio para el paso del vehículo siniestrado y que las obras se encontraban señalizadas siendo completamente visibles al tránsito rodado y peatonal”.

**Tercero.-** En el mismo sentido, el 1 de agosto el oficial de primera del Ayuntamiento informa de que “En el xx de xxxx1 se pintó una línea continua para hacer más grande la acera colocando unos bolardos pintados de rojo y blanco para que no invadieran los vehículos dicha acera.

»En el cruce del xx con la C/ xx1 se procedió a hacer un paso de peatones elevado, mientras se estaba haciendo estaba perfectamente señalizado. A las 11:00 los operarios paran a comer el bocadillo dejando todo bien señalizado y cuando regresaron el bolardo estaba en el suelo partido. Y no supieron quién había causado el desperfecto.

»Ese mismo día procedieron a reponer el bolardo.

»En el croquis adjunto con medidas se puede observar que la zona de paso era lo suficientemente amplia para el paso de vehículos”.

**Cuarto.-** En escrito de 19 de octubre la aseguradora de la responsabilidad del Ayuntamiento señala que el Ayuntamiento debería dictar resolución administrativa desestimatoria de la reclamación planteada por D. xxxx. Conforme a lo indicado por el informe del técnico municipal, “las obras se encontraban debidamente señalizadas y valladas, siendo completamente visibles al tránsito rodado y peatonal, y contando la calzada con suficiente espacio para el paso de vehículos, habiendo una distancia de 2,70 metros, que se amplía hasta 4,30 metros si cuantificamos el espacio entre el bolardo y las vallas.

»Entendemos que el accidente se produce por culpa exclusiva de la víctima, al no adecuar la conducción a las circunstancias de la circulación”.

**Quinto.-** Concedido el 24 de octubre trámite de audiencia al reclamante, el 30 de octubre presenta alegaciones en las que reitera la pretensión.

**Sexto.-** El 12 de noviembre de 2012 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 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 de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de las competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento 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.

**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 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, 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 presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por la deficiente señalización 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 mantiene 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.

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 fue 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.



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 e inmediata, 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.

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.

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, el reclamante considera elemento causante del daño la deficiente colocación del bolardo contra el que chocó; sin embargo, no ha aportado prueba alguna que acredite tal afirmación. Por el contrario, todos los informes obrantes en el expediente (transcritos en los antecedentes segundo a cuarto del dictamen) coinciden en afirmar el correcto estado de la señalización existente en las obras que se realizaban en el punto del accidente, que tal señalización era completamente visible al tránsito rodado



y peatonal y que existía un paso de anchura suficiente para el tránsito de vehículos. 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.

Por ello, no es posible apreciar en este caso el nexo causal preciso entre el funcionamiento del servicio público municipal y el resultado dañoso. Por ello, la reclamación debe desestimarse.

### **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 por D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por la deficiente señalización de un bolardo.

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