



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria en
funciones

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de septiembre de 2008, 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 12 de agosto de 2008, 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 sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de agosto de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 736/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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. Estella Hoyos.

Primero.- Con fecha 3 de mayo de 2006 (fecha de entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx de 8 de mayo de 2006), tiene entrada en el registro del Ministerio de Fomento un escrito presentado por D. xxxxx, en el que solicita una indemnización de daños y perjuicios a causa del accidente sufrido en la calle xxxx1 de xxxxx por encontrarse la calzada helada.



En su escrito hace constar "Que el interesado sufrió un accidente con la calzada helada en fecha 29 de enero de 2006 en la C/ xxxx1 (pasarela) a las 00:55 horas entre los vehículos con nº de matrícula vvvv1 y vvvv2 tal y como atestiguaron los agentes del Cuerpo de la Policía Local de xxxxx (...) la calzada se encontraba helada por la caída de nieve y ésta fue la causa de colisión del vehículo del interesado contra el otro (...).

»Por motivo de encontrarse la calzada helada se produjo la colisión entre ambos vehículos ya que el presente Consistorio no realizó las labores tendentes a mantener el estado del firme en condiciones normales para la conducción de los usuarios siendo el estado del viario el instrumento necesario para la consecución de dicho accidente que causó daños en el vehículo del interesado por valor de 3.985,53 euros (...).

Acompaña a su reclamación:

1.- Copia del informe de la Policía Local de xxxxx, de 17 de abril de 2006, en el que se hace constar: "Que no se ha confeccionado atestado o informe alguno por dicho accidente. (...).

»Que al acudir el Servicio de Atestados, al lugar del accidente comprobaron *in situ* que los implicados, al no tener ninguna duda, ni contradicción sobre la forma en que el accidente se había producido, se encontraban confeccionando Parte de Declaración amistosa del Accidente.

»En dicho registro de novedades, figura que el accidente se produjo cuando el turismo Renault 21, matrícula vvvv1, colisiona por alcance, contra el turismo Ford Escort 1.6, matrícula vvvv2 encontrándose la calzada helada por la nieve de la caída. (...).

2.- Copia del parte de peritaciones y tasaciones de "ssss1 Seguros", en el que se valoran los daños sufridos en el vehículo por importe de 3.985,53 euros.

Solicita en su escrito de reclamación que se le indemnice por los daños y perjuicios sufridos en la cantidad de 3.985,53 euros.



Segundo.- Con fecha 10 de mayo de 2006, notificado al interesado con fecha 19 de mayo, se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada y se nombra instructor del expediente.

Tercero.- Con fecha 8 de agosto de 2006 tiene entrada en el registro del Ministerio del Interior (fecha de entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx de 10 de agosto de 2006), escrito del interesado por el que solicita conocer el estado de tramitación de su expediente.

Cuarto.- Mediante escrito de fecha 17 de noviembre de 2006 se remite a la entidad aseguradora ssss2 fotocopia de la reclamación presentada, acompañándola de los documentos obrantes en el expediente.

Quinto.- Con fecha 18 de junio de 2007 se requiere al Servicio de la Policía Local del Ayuntamiento de xxxxx para que emita informe completo en relación con el accidente sufrido por el interesado.

Dicho informe, emitido el 26 de junio de 2007, señala que "(...) Con fecha 17 de abril de 2006 se envía escrito de esta Jefatura a D. xxxxx en el que se informa de las actuaciones del equipo de atestados y donde se dice que no se instruyó atestado al no tener los implicados ninguna duda ni contradicción sobre la forma de producirse el accidente habiendo confeccionado ambos el parte amistoso.

»Significar que tanto en el registro de novedades, como en el escrito que posteriormente se remite al reclamante consta que el accidente se produce estando la calzada helada, no que la helada fuera la causa principal ya que la temperatura en dichas fecha y hora eran bajo cero y este extremo no podía pillar por sorpresa a los conductores".

Sexto.- El 29 de junio de 2007, notificado el 12 de julio, se concede trámite de audiencia al reclamante.

El interesado presenta escrito de alegaciones con fecha 1 de agosto de 2007, en el que se ratifica en su escrito de reclamación y solicita la práctica de prueba testifical, proponiendo como testigo a la otra persona implicada en el accidente.



Séptimo.- Con fecha 4 de julio de 2008, se formula por el instructor informe-propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos.

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 de responsabilidad patrimonial del que trae causa el presente 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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que el interesado presenta la reclamación (el 3 de mayo de 2006) hasta que se formula la propuesta de resolución por el órgano competente (el 4 de julio de 2008). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte 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 por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.



3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de 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.

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 citada 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, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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, 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) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 formulada por D. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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. Los hechos que dieron lugar a la presente reclamación ocurrieron el 29 de enero de 2006 y la reclamación se presentó con fecha 3 de mayo de 2006, dentro del plazo de un año legalmente establecido.

6ª.- 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 1372/1986, de 13 de junio, establece:



“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”.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de la petición, la única 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.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan 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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Igualmente, según la Jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1996 y de 17 de diciembre de 1998, entre otras), “la prueba de las obligaciones incumbe a quien reclama su cumplimiento, en consecuencia es a la recurrente a quien correspondía probar la existencia del nexo causal indispensable para que surja la obligación de indemnizar, y al no hacerlo así es claro que la sentencia recurrida no comete la infracción que se le imputa, criterio éste sostenido reiteradamente por la Jurisprudencia de este Tribunal, por todas sentencia de 10 de febrero de 1996”, y “la existencia de un daño, o lesión patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada constituye el núcleo esencial de tal responsabilidad patrimonial; daño que ha de ser real y efectivo no traducible en meras especulaciones o simples expectativas y pesando sobre el interesado la carga de la prueba del mismo, sin que en el caso aquí enjuiciado haya existido probanza efectiva y concreta sobre la realidad material del daño sino una simple alegación de su existencia”.



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 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 presente caso el interesado aporta, junto con su escrito de reclamación, copia del registro de novedades de la Policía Local de xxxx y copia del informe pericial en el que se valoran los daños sufridos, sin hacer mención a la práctica de ninguna otra prueba. Es en el escrito de alegaciones, una vez concedido el trámite de audiencia, cuando solicita prueba testifical, no siendo éste el momento adecuado para dicha solicitud, puesto que tal y como dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, es en el



escrito de reclamación donde se deben proponer las pruebas concretando los medios de que pretende valerse el reclamante.

De los informes recogidos en el expediente no se puede deducir que exista una relación de causalidad entre el accidente sufrido por el interesado y el funcionamiento de los servicios públicos.

En concreto, el informe emitido por la Policía Local con fecha 26 de junio de 2007 manifiesta que el accidente se produjo estando la calzada helada, no que la helada fuera la causa principal, ya que la temperatura en dicha fecha y hora -el accidente ocurrió el 29 de enero de 2006, a las 00:55 horas- era inferior a cero grados y este extremo no podía pillar por sorpresa a los conductores.

Por lo tanto, en el accidente producido interviene una causa ajena al propio actuar de la Administración, como es la conducta del conductor, que rompería la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público; por ello, la Administración no debe responder del perjuicio causado, ya que la intervención del perjudicado es tan intensa que, sin ella, el daño no se hubiera producido.

En este sentido, el artículo 9 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, dispone: "1.- Los usuarios de la vía están obligados a comportarse de forma que no entorpezcan indebidamente la circulación, ni causen peligro, perjuicios o molestias innecesarias a las personas, o daños a los bienes.

»2.-En particular se deberá conducir con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto al mismo conductor como a los demás ocupantes del vehículo y al resto de los usuarios de la vía. Queda terminantemente prohibido conducir de modo negligente o temerario".

Del mismo modo se pronuncia el artículo 3.1 del Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto 1.428/2.003, de 21 de noviembre.



Por consiguiente, la acción de conducir exige por parte del conductor una mínima diligencia y atención. Éste debe adecuar su conducción a las circunstancias de la vía, controlando en todo momento su vehículo y respetar las señales y distancias, siempre, y sobre todo, cuando se puedan ver afectadas terceras personas.

Así, en los artículos 19.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y 17.1 del Reglamento General de Circulación (normas antes invocadas) se establecen, como obligaciones del conductor, respetar los límites de velocidad establecidos y tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse, de manera que los conductores deberán estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos.

En definitiva, tras todo lo expuesto, puede concluirse que, localizado el origen del accidente en la esfera de imputabilidad de la víctima, a la vista de la falta de adopción de las precauciones necesarias, teniendo en cuenta el estado de la vía a causa de las condiciones meteorológicas, propias de la época del año en que sucedió el accidente, se aprecia la existencia de un hecho extraño que interfiere en el nexo de causalidad, impidiendo que éste vincule el funcionamiento del servicio público con el daño padecido y determinando así la procedencia de la desestimación de la reclamación presentada.

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 sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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