



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de marzo de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx1, en nombre propio y en representación de su hijo, cccc1, y Dña. xxxx2 en nombre propio y en representación de su hijo, cccc2, y ssss Compañía de Seguros y Reaseguros S.A., 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 19 de marzo de 2015 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. xxxx1, en nombre propio y en representación de su hijo, cccc1, por Dña. xxxx2, en nombre y representación de su hijo, cccc2, y por D. yyyy, en nombre y representación de ssss Compañía de Seguros y Reaseguros S.A., debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente de circulación por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de marzo de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 113/2015, 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 16 de abril de 2014 D. xxxx1, en nombre propio y en representación de su hijo, cccc1, por Dña. xxxx2, en nombre y representación de su hijo, cccc2, y por D. yyyy, en nombre y representación de ssss Compañía de Seguros y Reaseguros S.A., presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente acaecido el 18 de abril de 2013, cuando los dos menores circulaban en motocicleta, a consecuencia de un socavón que había en la calzada, en la confluencia de la Avenida de cc1 con la calle cc2 de esa ciudad.

Reclaman las siguientes indemnizaciones:

- D. xxxx1: 1.173,59 euros (939,59 euros por los daños materiales causados en la motocicleta y 234 euros por los daños en la ropa que llevaba el menor cccc1).

- Dña. xxxx2: 600,90 euros (313,40 euros por los 10 días no impeditivos que tardó en curar de sus lesiones el menor cccc2, 229,00 euros por los daños causados en su ropa y zapatillas y 58,50 euros por la rotura de sus gafas).

- D. yyyy, en nombre y representación de ssss Compañía de Seguros y Reaseguros S.A.: 958,00 (sic) euros (568 euros por el traslado en ambulancia de los dos menores y 231 euros por los gastos de asistencia médica de uno de los menores –lo que da un total de 799,00 euros, no de 958 euros-). Señala que dicha cantidad queda pendiente de ampliación a los gastos de asistencia médica del otro menor, aún no liquidada por el hospital.

Se adjunta a la reclamación copia de la siguiente documentación:

- D.N.I. de los padres y de los menores, así como poder para pleitos otorgado al representante de la aseguradora.



- Permiso de circulación de la motocicleta.
- Atestado de la Policía Local.
- Facturas de adquisición de la ropa y de las gafas, cuyo importe se reclama: dos de ellas, de fecha anterior al siniestro, figuran a nombre de xxxx3 (las reclamadas por D. xxxx1, por importe total de 234,50 euros); otras dos, una de fecha anterior y otra de fecha posterior al accidente, está expedida a nombre de cccc2 (las reclamadas por Dña. xxxx2, por importe total de 79,50 euros); y en otra, por importe de 208,00 euros y de fecha posterior al accidente, no figura nombre alguno.
- Factura de reparación de la motocicleta.
- Informe médico y de valoración del daño corporal del menor cccc2, de 21 de marzo de 2014.
- Justificantes de los abonos realizados por la aseguradora.

Segundo.- El 24 de abril se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento; lo que se notifica al interesado.

Tercero.- El 25 de abril el Jefe de la Policía Local remite el atestado del accidente.

Cuarto.- El 6 de mayo el ingeniero de c. municipal informa que el bache ha sido reparado pero no por operarios de su Servicio y que "Probablemente se trate de la zanja de acometida de un sumidero allí existente y su reparación la haya realizado qqqq".

Quinto.- El 8 de mayo se notifica a la testigo propuesta por los reclamantes, al autor del informe de valoración del daño y al titular del taller la citación para que presenten un escrito en el que describan las circunstancias del accidente.

No consta actuación alguna de la testigo y las otras dos personas indican que no fueron testigos del accidente.



Sexto.- Concedido el trámite de audiencia a qqqq, en su condición de concesionaria del servicio público de agua potable y saneamiento, no consta que haya presentado alegaciones.

Posteriormente, el 26 de septiembre comunica que ha comunicado el siniestro a su aseguradora con el fin de determinar su posible responsabilidad o no por los daños.

Séptimo.- El 22 de mayo D. xxxx1 presenta un escrito en el que incrementa la cuantía indemnizatoria solicitada, al adicionar a los daños materiales inicialmente reclamados (valorados en 1.173,59 euros) los correspondientes a las lesiones sufridas, que valora en 698,88 euros por 12 días de baja impeditiva. Por ello, solicita una indemnización de 1.872,47 euros.

Aporta un informe médico realizado el 6 de mayo de 2014, del que, según afirma, no disponía al tiempo de presentarse la reclamación, y se propone como prueba pericial que se tome declaración a la autora del informe.

Octavo.- El 6 de junio se remite a la aseguradora del Ayuntamiento la documentación relativa al procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado a fin de que se pronuncie sobre él.

El 12 de noviembre la aseguradora comunica al Ayuntamiento que la reclamación debe desestimarse y derivar la responsabilidad a la empresa concesionaria del servicio, dado que, al haberse reparado el bache por personal ajeno al servicio municipal correspondiente, "se presume que el bache coincide con un sumidero allí existente y su reparación la [ha] realizado qqqq".

Noveno.- El 19 de noviembre se notifica la apertura del trámite de audiencia a los reclamantes. El 5 de diciembre estos presentan un escrito en el que alegan que no se ha practicado la prueba pericial solicitada y reiteran su pretensión resarcitoria.

Décimo.- En la misma fecha se notifica la apertura de un nuevo trámite de audiencia a qqqq, sin que conste la presentación de alegaciones.



Decimoprimer.- Solicitado informe a la médico autora del informe, el 8 de enero de 2015 ésta manifiesta que no fue testigo del accidente y se ratifica en las conclusiones de dicho informe.

Decimosegundo.- El 12 de marzo de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación. En ella se señala que “en el hecho causante del accidente queda acreditada la intervención de un tercero (...) [qqqq] que ocasionó, consciente o inadvertidamente, la situación de peligro generadora del daño, lo que exonera al Ayuntamiento de responsabilidad por los perjuicios ocasionados”.

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 Consultivo de Castilla y León, 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 ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (16 de abril de 2014) hasta que se formula la propuesta de resolución (12 de marzo de 2015). Esta circunstancia constituye un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia



de responsabilidad patrimonial, así como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir 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.

3ª.- Concurren en los reclamantes los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y está acreditada la representación que ostentan.

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 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. También se consideran reclamados en plazo los daños personales sufridos por el menor cccc1. Si bien la solicitud de resarcimiento y cuantificación expresa de estos daños se efectúa en un escrito de ampliación de la reclamación presentado el 22 de mayo de 2014, es decir, más de un año después de la curación de las lesiones (12 días improductivos desde el 18 de abril de 2013), lo cierto es que en el escrito de reclamación inicial sí se alude en varias ocasiones a las lesiones sufridas por los dos ocupantes de la motocicleta (aunque solo se reclame de manera expresa los padecidos por cccc2). Ante esta circunstancia y en virtud del principio antiformalista que rige el procedimiento administrativo, ha de considerarse que la pretensión inicial comprendía también el resarcimiento de las lesiones, cuya reclamación se entiende presentada en plazo.

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, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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, reproducido casi de forma literal por el artículo 223 del



Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

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, ha quedado acreditado que el accidente se produjo a consecuencia de la mala pavimentación de la calzada. El atestado de la Policía Local atribuye su causa a un socavón existente sobre el paso de peatones, con unas dimensiones de 2,10 metros de largo, 60 centímetros de ancho y 5 centímetros de profundidad.

En la propuesta de resolución se considera que la reclamación debe desestimarse porque las obras causantes del accidente se ejecutaron por la empresa concesionaria del servicio de agua y saneamiento y, por tanto, sería la responsable de los daños causados por la deficiencia existente en la calzada.

Este Consejo Consultivo, sin embargo, no comparte el criterio de la Administración consultante y considera que la reclamación debe estimarse.

La calzada forma parte del dominio público de la entidad local (artículos 2 y 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio) y su pavimentación, conservación y mantenimiento en un estado adecuado para la circulación es competencia del municipio (artículo 25.2.d) y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril). Además, la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la



circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada (artículo 57 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).

Por otra parte, es doctrina reiterada de este Consejo que no es exigible a las Administraciones, de acuerdo con el estándar del servicio, una prevención y reparación inmediata o instantánea de cualquier defecto surgido en las aceras o calzadas en virtud de su obligación de vigilancia de las vías públicas.

En el caso analizado, el desperfecto causante de los daños es un defecto que, por sus dimensiones, rebasa el estándar de seguridad exigible para la circulación y no se ha probado por el Ayuntamiento que las obras de las que trae causa se hubieran realizado en el lapso temporal inmediatamente anterior (mismo día o día anterior) al accidente (ocurrido sobre las 17:15 horas). Por ello, se considera que el Ayuntamiento no ha cumplido adecuadamente su función de vigilancia de las vías públicas que le compete, al no señalar debidamente la deficiencia existente en una zona que, por sus dimensiones y ubicación (en la curva de una calle y sobre un paso de peatones), incrementaba el riesgo de accidentes.

Por tanto, este Consejo considera que la reclamación debe estimarse, sin perjuicio de la posibilidad de repetir el importe de la indemnización contra la concesionaria del servicio causante de la deficiencia.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, a la vista de los informes médicos, de la factura de reparación y de los justificantes de pago aportados, se considera que procede abonar a los reclamantes las siguientes cantidades en concepto de lesiones, de reparación de la motocicleta y de gastos de traslado en ambulancia y asistencia médica de los heridos:

- A D. xxxx1, 939,59 euros por los gastos de reparación de la motocicleta y 698,88 euros por las lesiones sufridas por su hijo menor, cccc1.

- A Dña. xxxx2, 313,40 euros por las lesiones sufridas por su hijo menor, cccc2.



- A ssss Compañía de Seguros y Reaseguros S.A.: 234 euros por cada uno de los dos traslados en ambulancia de los dos menores y 231 euros por los gastos de asistencia médica de uno de los menores.

En cuanto a los daños causados en prendas, zapatillas y gafas, reclamados por D. xxxx1 y Dña. xxxx2, se advierte que en el atestado de la Policía Local no constan tales daños (según se indica, porque los menores habían sido ya trasladados en ambulancia al hospital –aunque en el informe se recoge la declaración del conductor de la motocicleta–), sino solo los daños causados en la motocicleta y la existencia de dos lesionados. A la vista de ello, los daños causados en las prendas, zapatillas y gafas sólo podrán indemnizarse si éstas se aportan y, una vez examinadas, se comprueba no solo la entidad de los daños que presentan y su vinculación con el accidente, sino también el estado y desgaste de aquellas, a fin de concretar la cuantificación de la indemnización a abonar (valor venal más premio de afección), al considerarse que el pago de unas prendas, zapatillas o gafas nuevas sin valorar tales circunstancias podría ocasionar un enriquecimiento injusto de los reclamantes. Tal valoración deberá realizarse en un expediente contradictorio con audiencia de los reclamantes.

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. xxxx1, en nombre propio y en representación de su hijo, cccc1, por Dña. xxxx2, en nombre y representación de su hijo, cccc2, y por D. yyyy, en nombre y representación de ssss Compañía de Seguros y Reaseguros S.A., debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente de circulación por el mal estado de la calzada.

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