



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de octubre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxx*, 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 2 de octubre 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. xxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 415/2015, 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 7 de febrero de 2014 D. xxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en un accidente acaecido el 17 de noviembre de 2013, sobre las 22:30 horas.

Expone en su escrito que es propietario de un restaurante de comida rápida y que cuando realizaba labores de reparto de comida a domicilio, a bordo de su motocicleta, se encontró con un resalto en la calzada situado en plena curva y sin señal de tráfico que lo advirtiera. Señala expresamente que "Estas circunstancias, unidas a que la iluminación en dicha calle es bastante deficiente y al hecho de que el propio resalto se encontrara en unas condiciones pésimas de conservación, provocaron que perdiera el control de mi motocicleta y me estrellara contra la fachada exterior del inmueble ubicado en el nº 23 de la referida calle cc1, cayendo finalmente sobre la calzada".

Asimismo indica que "dicho resalto se encuentra en condiciones pésimas de conservación observándose ya no solo grietas sino socavones en el mismo, lo cual supone un peligro para el tráfico rodado y es susceptible de generar accidentes como el ocurrido en el presente caso".

No cuantifica el importe de la indemnización solicitada.

Se adjuntan a la reclamación copias del reportaje fotográfico relativo al resalto y de diversa documentación médica.

Con posterioridad, presenta alegaciones en las que cuantifica el importe solicitado en 7.892,30 euros por los siguientes conceptos: por 67 días improductivos, 4.292,30 euros y por la necesidad de contratar un trabajador que le supliera, 3.600 euros. Aporta partes médicos de baja, confirmación y alta por contingencias comunes de la Seguridad Social.

Previo requerimiento, el 8 de septiembre el interesado presenta escrito en el que cuantifica el importe de la indemnización en 5.208,69 euros, al reducir la cuantía solicitada en concepto de sustitución de un trabajador, por la que reclama 916,41 euros.

Segundo.-El 10 de abril se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.-El 17 de junio de 2014 la Policía Local emite informe en el que señala que no tienen constancia del accidente, por lo que no pueden aportar ningún dato al respecto.

Cuarto.-El 4 de julio el arquitecto técnico municipal emite informe en el que, entre otros extremos, señala:

“Que antes de haber llegado al punto del accidente la motocicleta había tenido que pasar obligatoriamente por otros policías tumbados (...). Esto significa que al menos el conductor debería de haber tenido en cuenta que en el municipio existen este (sic) tipo de elementos disuasorios para reducir la velocidad de los conductores.

»El punto donde se produce el accidente, está en una curva después de venir de una recta de unos 150 metros donde los vehículos toman más velocidad de la que se debe, recordar que la velocidad máxima en el casco está limitada a 40 Km/h”.

»Que la iluminación que se posee en dicho punto la calzada es adecuada (sic), habiéndose sustituido la iluminación hace unos diez años por medio de planes provinciales. Se trata de luminaria colocada en brazos sobre fachada (...).

»Que los policías tumbados de goma se encuentran sin señalizar, como en la mayor parte del municipio. Si bien como antes indicaba había tenido que pasar a la fuerza por ellos en otros puntos.

»Que en ese tramo los policías tumbados se encuentran menos visibles, dado que han perdido la casi totalidad de la pintura amarilla en sus extremos, como consecuencia del paso de los vehículos, sólo conservándose en la zona central correctamente.

»Que se observa como una de las piezas que forman la línea de policías tumbados se encuentra deteriorada y rota en su extremo en el sentido de la marcha de los vehículos, teniendo un resalto, haciendo que fuera posible el que si la rueda de la motocicleta hubiera pasado por dicho punto le hiciese perder el control”.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que durante el plazo concedido al efecto se hayan presentado alegaciones.

Sexto.- El 23 de diciembre de 2014 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Séptimo.- Solicitada la preceptiva consulta, el Consejo Consultivo en su Dictamen 2/2015, de 2 de enero, concluyó que no procedía analizar el fondo del asunto ya que el procedimiento no se había instruido correctamente, al no incorporarse atestado de la Guardia Civil y, pese a acordar admitir la práctica de prueba, no constar ninguna actuación de instrucción en relación con la prueba testifical admitida, por lo que el procedimiento debía retrotraerse para su correcta instrucción.

Octavo.- Consta en el expediente la toma de declaración de un testigo que manifiesta, entre otras circunstancias, que la calzada estaba algo húmeda, que la banda de policía tumbado está desgastada y cuando llueve o está mojada resbala y que ha habido varios accidentes.

Solicitada a la Comandancia de la Guardia Civil los atestados que se han producido en los últimos tres años, la Guardia Civil informa de que se instruyó atestado por el siniestro, que fue entregado al Juzgado de Instrucción nº 3 de xxx2. Solicitada su remisión, se incorpora al expediente el atestado y el Auto de sobreseimiento provisional y archivo de las actuaciones del citado Juzgado, de fecha 21 de noviembre de 2013.

La Guardia Civil señala que en los años 2012 al 2015, existen únicamente dos intervenciones, una de ellas la relativa al caso que nos ocupa.

Solicitada copia del atestado al Juzgado de Instrucción nº 6, se aporta atestado como consecuencia del accidente de un turismo, y se indica como causa principal o eficiente del siniestro, "velocidad inadecuada y/o excesiva por parte del conductor (...) así como una posible distracción o desatención por circunstancias pendientes de determinar".

Noveno.- Concedido nuevo trámite de audiencia, no consta que durante el plazo concedido al efecto se hayan presentado alegaciones.

Décimo.- El 23 de septiembre de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

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.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la 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 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.

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 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 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.

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, el reclamante alega que el accidente se produjo por el mal estado de la calzada, debido a la existencia de un resalto en mal estado, situado en plena curva y sin señal de tráfico que lo advirtiera, además de la existencia de una deficiente iluminación.

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".

Por otro lado, el 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, impone al titular de la vía "la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la

vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los Agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa". En el mismo sentido, tanto el Consejo de Estado como este Consejo Consultivo han declarado repetidamente que 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.

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".

En el presente caso, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la cuestión planteada consiste en establecer 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.

En el atestado instruido por la Guardia Civil se hace constar que "A la vista de la Inspección Ocular practicada (...), manifestación del conductor implicado, examen pericial y daños observados en los vehículo, huella, vestigio (sic) y demás circunstancias que rodean el accidente objeto de esta investigación, es parecer del instructor que el presente accidente de circulación, se ha producido de la forma siguiente:

»Que el conductor de la motocicleta (...) al pasar por encima de un resalto que se encuentra a la altura del nº 17, encontrándose la vía mojada por las lluvias de la tarde, se desplaza hacia la derecha introduciendo la rueda

en un pequeño canal de desagüe que se encuentra al lado del bordillo elevado de la acera, perdiendo el control de la motocicleta que se sube a la acera y el conductor roza con su hombro derecho la pared de las casas entre los números 19 y 21, donde regresa de nuevo a la calzada, cayendo y quedando la motocicleta sobre el lateral derecho, donde se concentran los daños".

El citado atestado señala exclusivamente como causas "Una velocidad inadecuada para las condiciones de la calzada, al ser un tramo de calle curvo y con resalto, que se complica con la existencia de la vía mojada por las lluvias caídas con anterioridad".

También consta en el atestado en relación a la visibilidad "buena, noche con iluminación".

Por otro lado, en la propuesta de resolución se indica que la siniestralidad de esa calle se eleva a dos accidentes en tres años, sin que la causa de los accidentes se pueda vincular al estado o condición de la vía. En el expediente consta que solicitada consulta sobre los accidentes ocurridos los últimos tres años, la Guardia Civil manifiesta que en tres años sólo han intervenido en dos siniestros (uno de ellos el que motiva la presente reclamación), y en ambos la causa del siniestro no aparece vinculada al mal estado de la vía.

El artículo 19.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial señala que "Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a 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".

Tal y como ha señalado el Consejo de Estado en su Dictamen 2.356/2002, de 3 de octubre, en el que se pronuncia sobre lo que puede entenderse por velocidad adecuada, "la velocidad a que un vehículo puede desplazarse con seguridad depende de múltiples factores, entre los que no son los menos importantes la experiencia del conductor, su atención, su conocimiento de la vía, el trazado y la anchura de ésta, la visibilidad y la

incidencia de la situación meteorológica. Consiguientemente las limitaciones de velocidad se establecen con carácter general para aquellos supuestos en que concurren las condiciones óptimas de circulación, quedando al prudente arbitrio de los usuarios de la carretera la minoración conveniente que, atendidas las circunstancias, convendrá en cada caso”.

Por lo tanto, puede considerarse que la actuación del conductor (circulación a una velocidad inadecuada) intervino de forma tan decisiva en el origen del accidente que el daño no se hubiese producido sin ella, por lo que no puede atribuirse la responsabilidad a la Administración, pues como se ha indicado, no existe responsabilidad de la Administración, a pesar de su carácter objetivo, cuando es la conducta del propio perjudicado la única determinante del daño producido, aun en aquellos casos en los que hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público.

Al concurrir en este caso tales circunstancias, 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. xxx, 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.