



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de diciembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 9 de diciembre 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 Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de diciembre de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 490/2015, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 11 de junio de 2015 Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido al accidente sufrido el 18 de mayo de 2014, a la altura del número 6 de la calle cc1 de dicha localidad, al caer de la bicicleta

en la que circulaba, como consecuencia de la existencia de arena suelta y un socavón sin señalar.

Acompaña a la solicitud copias del atestado realizado por la Policía Local con ocasión del accidente, de la documentación relativa al Juicio de Faltas 179/2014 seguido ante el Juzgado de Instrucción nº 3 de xxxx2 -entre las que se incluye un informe de Sanidad y el auto de sobreseimiento libre de 28 de abril de 2015-, de información con base base en páginas web de la realización de obras en el firme y del atestado por un accidente sufrido el 26 de abril por un motorista al introducir la rueda en una gran grieta.

Solicita una indemnización de 59.862,67 euros, por 69 días de hospitalización y 270 días improductivos, de conformidad con el informe forense de sanidad que acompaña, y por las secuelas que le han ocasionado una incapacidad permanente total para sus ocupaciones habituales.

Previo requerimiento, aporta copia de poder notarial acreditativo de la representación.

Segundo.- El 29 de junio el Secretario del Ayuntamiento emite informe jurídico sobre la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En la misma fecha se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- Acordada la apertura del periodo probatorio, consta en el expediente:

- Comunicación del Complejo Asistencial de xxxx2 de 28 de julio, en el que se indica, a petición del instructor, que entre las determinaciones analíticas practicadas al reclamante, no consta la determinación de alcohol en sangre, ni de ningún tipo de sustancia estupefaciente. Previa solicitud de aclaración por el instructor, se comunica, mediante escrito de 3 de septiembre, que dichas pruebas no se practicaron.

- Incorporación de atestado elaborado por la Policía Local en el que consta, en el apartado relativo a las manifestaciones del conductor, que "manifiesta que había visto una sombra al aproximarse al lugar del siniestro y

que se ha asustado desviándose de su trayectoria por lo que no ha podido evitar el socavón existente en la vía".

Cuarto.- El 3 de agosto la Arquitecto Municipal emite informe en los siguientes términos:

“(...) Las condiciones del firme en el momento del accidente eran correctas, conforme a las Ordenanzas Municipales de Policía y Buen Gobierno de este Ayuntamiento (...)”.

»(...) cuando se localiza una avería en la red de abastecimiento se pone en marcha la operativa de reparación, con la consigna de que se realice en el menor plazo posible y dando la solución más duradera, procurando siempre afectar al menor número de abonados y durante el menor periodo posible”.

»“Una vez reparada la avería, la zanja se rellena con material de préstamo o material procedente de la propia excavación, apisonándolo suficientemente hasta alcanzar una densidad del 90% del ensayo `Proctor modificado´ (...). A continuación se ejecuta el pavimento provisional. En este caso, el pavimento provisional se realizó con suelo seleccionado, dejando el nivel en solución de continuidad con el resto del pavimento de la vía. En este momento se entiende finalizada la obra, a los efectos de señalización de la misma.

»La solución del pavimento provisional es necesaria dada la imposibilidad de asfaltar definitivamente de forma inmediata. El firme de asfalto definitivo se ejecuta en todo el municipio en varias campañas de bacheado a lo largo del año y se contrata por camión completo (45 Tm) a la planta de asfalto, siempre que la misma se encuentre en funcionamiento (las plantas de asfalto permanecen cerradas varios meses al año).

»A la vista de todo lo anterior, se puede concluir que las obras ejecutadas en la calzada y a la altura del número 6 de la calle cc1 de esta localidad, a fecha de 18 de mayo de 2014 se encontraban correctamente ejecutadas, no existiendo socavón alguno, sino un pequeño resalte en la calzada con solución de continuidad, que esta técnico no considera que pudiera ofrecer

peligro para los usuarios de la vía y/o ser motivo del accidente alegado por el reclamante Sr. xxxx”.

Quinto.- El 6 de agosto la Policía Local emite informe aclaratorio del atestado realizado con ocasión del siniestro.

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

Séptimo.- El 1 de diciembre 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, 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 la parte interesada 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 del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir,

de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente como consecuencia del mal estado de la calzada por la que circulaba.

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: "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".

El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas, resulta obligatoria en todos los municipios.

Según la doctrina mantenida por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes (sirvan de ejemplo, entre otros, los Dictámenes de 9 de enero de 2003, números 3.223/2002, 3.221/2002 y 3.217/2002) y este Consejo

Consultivo (por todos, Dictámenes 118/2015 y 181/2015), la Administración tiene el deber de mantener las vías abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada, tal y como establece 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, según el cual "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad de 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 casos de emergencia, los Agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa".

Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos que signifiquen quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante, la única 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.

La determinación de la relación de causalidad necesaria para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del mal estado de la calzada, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

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, por tanto, 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. Ello sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

Por otro lado, el Tribunal Supremo, en Sentencia 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 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 del

administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que responda la Administración es precisa, pues, una relación directa de causalidad entre el hecho y el daño producido, que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

En el presente caso, en relación con la posible atribución del resultado sufrido a la mala conservación de la calzada, es preciso tener en cuenta que el informe aclaratorio de las diligencias policiales, emitido por la Policía Local el 6 de agosto de 2015, además de precisar que no existía un socavón, sino un pequeño resalte, en relación con la causa del accidente, indica que "en ningún caso el pequeño resalto de las tierras compactadas en la zanja puede considerarse una causa probable del siniestro si el vehículo circula a una velocidad adecuada teniendo en cuenta el importante desnivel de la calle. Además tenemos que hacer constar que en el momento de nuestra intervención en el lugar del siniestro, el accidentado nos manifestó haber visto una sombra que se le cruzaba y que ello le asustó, realizando una maniobra evasiva brusca, siendo ésta seguramente la causa del siniestro por pérdida del propio conductor de los mecanismos de control del vehículo, refiriéndose además a que era un gato lo que creía que se le había cruzado".

En este mismo sentido, en el informe emitido por la arquitecto municipal el 3 de agosto de 2015, se hace constar que las obras ejecutadas en la calzada se encontraban correctamente ejecutadas, no existía un socavón, sino un pequeño resalte en la calzada con solución de continuidad, sin que éste supusiera un peligro para los posibles usuarios de la vía o ser el motivo del siniestro.

En consecuencia, en virtud de todo lo expuesto, en el supuesto objeto de dictamen no cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público, requisito imprescindible para estar en presencia del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por ello, la reclamación debe ser 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 Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, 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.