



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 22 de junio de 2016, 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 7 de junio de 2016 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 una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 227/2016 y se inició 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 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. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 1 de diciembre de 2014 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños personales sufridos en un accidente ocurrido el 3 de noviembre anterior, sobre las 8:55 horas, cuando circulaba en su motocicleta por el puente cc1 de dicha localidad y cayó del vehículo a causa de la presencia de una rodadura de

grasa en la calzada, que ocupaba gran parte del carril y que no era posible advertir ni evitar.

El 16 de diciembre aporta copias de diversa documentación clínica sobre el diagnóstico y tratamiento de las lesiones, de la noticia de prensa sobre otro accidente ocurrido sobre las 9:40 horas de ese mismo día 3 de noviembre de 2014 en el puente indicado y del informe de la Policía Local de 4 de diciembre de 2014 que, no obstante, se refiere también a este segundo accidente, motivado por el fluido derramado en la calzada, aunque apunta "que un operario de qqq1 manifestó que una hora antes se había producido la caída de otro motorista". Se refiere el informe a que no se dispone de grabación de los hechos por no existir cámaras de vigilancia en el puente, prueba que fue propuesta en el escrito de reclamación.

A requerimiento de la Administración, se concreta la indemnización reclamada en un total de 3.084,05 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de incapacidad temporal y factor de corrección por perjuicios económicos.

Segundo.- El 13 de enero de 2015 el técnico municipal de Medio Ambiente emite informe sobre la reclamación planteada en el que manifiesta no tener conocimiento de los hechos y apela a una eventual responsabilidad de la empresa contratista de la conservación de la vía.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a la empresa contratista qqq2, el 5 de febrero presenta alegaciones en las que niega su responsabilidad ya que "al ser la mancha de grasa la causante de la caída el protocolo es que la Policía Local avise a los bomberos, no interviniendo, en ningún caso, la entidad qqq2".

Cuarto.- El 26 de junio de 2015 el Jefe de Servicio contra Incendios y Salvamento del Ayuntamiento informa lo siguiente: "El aviso para la intervención procedió, por comunicación directa, de la Policía Local de este Municipio. El derrame de aceite (cuyo origen y composición no se pueden determinar por los intervinientes) afectó a una superficie aproximada de 10x15 m. [sic], sin que tampoco se conociera el tiempo que pudiera llevar la mancha; no obstante, por la situación y el momento, se desprende que el derrame debió ser reciente pues, de otro modo se hubieran recibido avisos de viandantes o conductores. (...)".

Quinto.- El 12 de abril de 2016 el Jefe de la Policía Local informa que se desconoce qué operario del servicio de jardinería pudo ser el que informó sobre el accidente de motocicleta que se había producido con anterioridad a aquél en el que ellos prestaron su asistencia. Manifiesta también que puestos en contacto con la empresa qqq1, esta les facilita un teléfono para localizar a una persona, resultando que ésta no estuvo ese día en el lugar. Por todo ello comunica que dado el tiempo transcurrido es imposible la localización de los posibles testigos.

Sexto.- El 21 de abril el Asesor Jurídico del Ayuntamiento propone la desestimación de la reclamación por falta de prueba del accidente.

Séptimo.- El 5 de mayo se concede audiencia al reclamante sin que conste la presentación de alegaciones o de documentación.

Octavo.- El 24 de mayo de 2016 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.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (1 de diciembre de 2014), hasta que se formula la propuesta de resolución (24 de mayo de 2016). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, 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 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 la 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 ha sido interpuesta 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx, debido a los daños personales sufridos en un accidente consistente en la caída de su motocicleta, que vino motivada por la presencia de una mancha de aceite en la calzada.

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 2568/86, de 28 de noviembre.

El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, 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 su parte, el artículo 57.1 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, vigente al tiempo del accidente, impone al titular de la vía, la responsabilidad del mantenimiento de la misma 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 interpretar 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.

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”.

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 el 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 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

aquella 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.

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 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, a la vista de los documentos que integran el expediente, no puede considerarse probada la realidad del suceso en que se fundamenta la reclamación. Así, el reclamante no presenta ningún principio de prueba que permita demostrar que la lesión se produjera en el lugar señalado en el escrito de reclamación, ni que ello ocurriera como consecuencia del defectuoso estado de la calzada, sin que por otro lado figure en el expediente parte de intervención de la Policía Local, o cualquier otro medio de prueba que permita confirmar su versión. En este sentido, el reclamante sólo ha aportado el parte de Urgencias que refiere golpe en muñecas y rodilla causado por caída de moto, documento que no se considera prueba suficiente, ni de la realidad del suceso, ni de la imputabilidad del daño a la Administración. A la vista de lo expuesto, se comparte el criterio expresado en el informe jurídico que pone de manifiesto la referida falta de acreditación, al señalar que "el reclamante no presenta prueba alguna de que el accidente aconteciera como él relata y que tuviera como causa la existencia de aceite sobre la calzada. No existe atestado de ese accidente y el parte de urgencias refiere que se ha caído de su moto, pero sin decir en ningún momento que resbalara por una mancha de aceite".

Por ello, siguiendo la doctrina de este Consejo Consultivo, en el sentido de que no basta la simple declaración del interesado para dar por probado el suceso en el que se fundamenta la pretensión indemnizatoria (por todos Dictamen 1.097/2007), la reclamación formulada debe desestimarse.

A mayor abundamiento, y tal como apunta la propuesta de resolución con base en el informe jurídico, del expediente pudiera desprenderse la concurrencia de la conducta de la víctima en la causación del daño. En este sentido, la propuesta de resolución señala que "si se tiene en cuenta que no reclama daños padecidos en la motocicleta, lo cual impide saber si su motocicleta sufrió daños en el depósito de aceite, y que lo que está documentado en prensa y en atestado de la Policía Local es un accidente posterior por aceite vertido poco antes por otra motocicleta, existen indicios de que el reclamante no solo no resbaló con mancha de aceite alguna, sino que

fue el que la provocó". La falta de empleo de la diligencia necesaria en la conducción de la motocicleta, de concurrir, haría quebrar igualmente un eventual nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio municipal, y determinaría también la desestimación de la pretensión.

Esta conclusión hace innecesario el análisis de la distribución de responsabilidades entre la Administración y el contratista a la luz de la normativa de contratación, contenida actualmente en el artículo 214 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

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 una caída por el mal estado de la calzada.

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