



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 12 de julio 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 17 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 el 20 de junio de 2016, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 261/2016 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 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 30 de marzo de 2015 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en un accidente ocurrido el 28 de junio de 2014, cuando circulaba por el camino vecinal de xxxx1 a xxxx2 y sufrió una caída en el p.k. 0,250, cuando se desestabilizó su bicicleta al pasar por dos reductores de velocidad (RDV) sin señalizar y con la pintura muy desgastada. El accidente le provocó traumatismo

craneoencefálico, fractura de la rama ascendente de la hemimandíbula izquierda, fractura mandibular sinfisaria estable, policontusiones y pérdida de piezas dentarias. Solicita por ello una indemnización alzada de 35.000 euros.

Acompaña a su escrito copias del atestado de la Guardia Civil y de diversa documentación clínica sobre el diagnóstico y tratamiento de las lesiones. Posteriormente aporta declaración de no haber recibido indemnización por el mismo concepto y testimonio de tres personas que le acompañaban en el momento del accidente.

El atestado de la Guardia Civil refiere "que debido a la ausencia de señalización en el camino vecinal el conductor de la bicicleta no se percató de la presencia de los resaltos reductores de velocidad, no permitiendo al conductor adecuar la velocidad al pasar sobre dichos resaltos perdiendo el control de la bicicleta y cayendo al suelo", por ello considera como causa principal del accidente la distracción en la conducción, al no percatarse de la existencia de dos resaltos reductores de velocidad en la calzada y como causa mediata el defecto de señalización de la vía. En el atestado se hace referencia igualmente a la ausencia de señalización vertical y horizontal, circunstancia que corroboran las fotografías que incorpora.

Segundo.- El 1 de septiembre de 2015 el Servicio de Vías y Obras de la Diputación de xxx3 emite informe que refiere que se ha procedido a señalar el RDV con posterioridad al accidente y que el Reglamento de Carreteras de Castilla y León, aprobado por Decreto 45/2001, de 28 de julio, de aplicación a las carreteras de las entidades locales no recoge ninguna normativa en cuanto a la colocación de resaltos y reductores de velocidad.

Tercero.- Concedido el trámite de audiencia al interesado, el 6 de octubre presenta alegaciones en las que eleva la indemnización solicitada a un total de 86.330,25 euros, por los conceptos de 37 puntos de secuelas funcionales y 8 estéticas, 180 días improductivos de incapacidad temporal y gastos médicos odontológicos. Aduce igualmente que no se ha incorporado al expediente la información solicitada sobre la producción de otros siniestros en el mismo lugar.

Cuarto.- El 18 de diciembre de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no acreditarse la existencia de relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso.

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 carácter general 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 (30 de marzo de 2015), hasta que se formula la propuesta de resolución (18 de diciembre de 2015). 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 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 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 sufridos en un accidente ocasionado por una caída de la bicicleta, debida a la deficiente conservación de 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 2.568/86, 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 de producción 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" nos 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 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.

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.

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 las actuaciones practicadas en el expediente, cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento anormal del servicio público, por cuanto de la manifestación del interesado, corroborada por los testimonios de los acompañantes, y del atestado de la Guardia Civil y las fotografías que incorpora, resulta que la falta de señalización de los RDV suponía un peligro para la circulación, en este caso de la bicicleta, y que el Ayuntamiento

procedió con posterioridad a remediar tal situación mediante la colocación de la señalización correspondiente.

Resulta de aplicación al caso la Orden FOM/3053/2008, de 23 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción Técnica para la instalación de reductores de velocidad y bandas transversales de alerta en carreteras de la Red de Carreteras del Estado, a falta de otra normativa invocada por el Ayuntamiento. El artículo 3.1 de esta Orden incluye entre los Reductores de Velocidad (RDV), los que denomina de "lomo de asno" y define como "dispositivos de sección transversal de segmento circular". En cuanto a su señalización horizontal señala que "El diseño incluirá como elementos distintivos del sentido de circulación tres triángulos blancos realizados sobre la parte ascendente del 'lomo de asno' ". Por lo que se refiere a la señalización vertical el artículo 3.4.1.2 indica que "Estas recomendaciones contemplan tres tipos de señalización vertical: de entrada al tramo, de advertencia, y de situación".

En lo que ahora interesa la Orden distingue lo siguiente:

"A) Señalización a la entrada de la travesía: En las entradas a la travesía, en la misma sección donde se ubique la señal de poblado S-500, o en sus inmediaciones, los dispositivos reductores de velocidad deben de ir precedidos de las señales siguientes: R-301 de limitación de velocidad, P-15a de advertencia de resalto, y P-20 de peligro por la proximidad de un lugar frecuentado por peatones.

»Estas señales se escogerán, ya sean algunas de ellas o todas, atendiendo a las características del tramo y de los tipos de dispositivos RDV, pudiéndose conjugar la disposición individualizada de cada señal con la disposición conjunta de varias de ellas dentro de un cartel, facilitando así la señalización idónea para cada caso concreto.

»La limitación de velocidad se elegirá teniendo en cuenta las características del tramo, pero en ningún caso será superior a 50 km/h.

»B) Señalización en la aproximación al RDV: La señalización vertical en aproximación a un reductor de velocidad aislado o a un grupo de reductores sucesivos estará compuesta en general por las señales R-301 (velocidad máxima permitida), P-15a (resalto) y P-20 (proximidad de lugar

frecuentado por peatones), dispuestas en ese mismo orden según el sentido de marcha de los vehículos. (...).

»Si el RDV aislado o primero de grupo se encontrara próximo a la puerta de entrada del tramo a considerar, se estudiará la validez de las señales allí dispuestas a los efectos descritos en este apartado, viniendo a sustituir total o parcialmente a la señalización específica de aproximación al RDV.

»Donde hubiera limitaciones de espacio, se podrán colocar dos señales en un mismo poste.

»La señal P-15a se instalará siempre en la aproximación a un RDV aislado y la P-15 precederá al primero cuando exista más de un reductor.

»La señal R-301 se instalará siempre en el caso en que la velocidad correspondiente a las características geométricas del reductor sea inferior al límite de velocidad existente en el tramo previo. La distancia entre la señal R-301 y la línea de detención del paso de peatones será igual o superior a la distancia de parada correspondiente a la limitación de velocidad relativa a las características geométricas del reductor y tendrá un valor mínimo de 25 m”.

En este caso, si bien el atestado apela a la distracción del conductor como causa del accidente, ello debe tomarse en el bien entendido de que tal distracción traía su causa en las deficiencias de la señalización, pues como indica el atestado “debido a la ausencia de señalización en el camino vecinal el conductor de la bicicleta no se percató de la presencia de los resaltos reductores de velocidad, no permitiendo al conductor adecuar la velocidad al pasar sobre dichos resaltos perdiendo el control de la bicicleta y cayendo al suelo”. Por ello este Consejo considera que no cabe apreciar la concurrencia de la conducta de la víctima en la causación del daño como elemento moderador de la responsabilidad, que debe imputarse exclusivamente al anormal funcionamiento del servicio público de conservación de la carretera.

En consecuencia procede declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

6ª.- En lo atinente a la indemnización que deba abonarse al reclamante, se cifra por este en un total de 86.330,25 euros, por los conceptos de 37 puntos

de secuelas funcionales (52.521,87 euros) y 8 estéticas (6.146,72 euros), 180 días improductivos de incapacidad temporal (10.513,80 euros) y gastos odontológicos por daños a las piezas dentarias (11.281 euros).

Para el cálculo de la indemnización por los daños personales causados acude el interesado al baremo indemnizatorio que proporciona el Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, el cual es utilizado habitualmente por este Consejo como criterio orientador en casos similares, y es objeto de actualización a través de Resoluciones anuales de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. En concreto, se acude para su determinación al baremo correspondiente al año 2014 en el que se produjo el accidente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992 y en la Resolución de 5 de marzo de 2014 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

No obstante, examinada la documentación que obra en el expediente, se considera que la determinación de la indemnización procedente por los conceptos reclamados deberá efectuarse en expediente contradictorio en el que se determinen con precisión las secuelas padecidas y su valoración de acuerdo con las pruebas aportadas y las que puedan acordarse al efecto, así como el carácter improductivo o no de los días de incapacidad temporal, puesto que los datos existentes no permiten discriminar los que han de merecer una u otra calificación. Procederá igualmente el abono de los gastos de reparación dental que acredite el reclamante mediante la aportación de un nuevo presupuesto o, en su caso, de la factura correspondiente, ya que el presupuesto de valoración de 24 de octubre de 2014 advertía de su caducidad en 6 meses, plazo que ha transcurrido ampliamente.

En relación con la indemnización correspondiente a la incapacidad temporal conviene recordar que es doctrina reiterada del Consejo Consultivo de Castilla y León, manifestada entre otros en los dictámenes 930/2012, de 24 de enero de 2013, 13/2014, de 9 de junio, 162/2014, de 30 de abril, 420/2014, de 11 de septiembre, 508/2015, de 14 de enero de 2016 o 1/2016, de 21 de enero, que no todo día de baja laboral es improductivo, ni tiene por qué llevar a una baja laboral el día improductivo, depende pues de las circunstancias de cada caso, y la influencia de las lesiones en otras actividades de la vida habitual del perjudicado. Y ello porque la clave de la distinción entre día improductivo y no

impeditivo la establece el Baremo en que los padecimientos afecten o no a la actividad habitual del perjudicado. Por ello, para determinar si un día es o no impeditivo, debe analizarse si los padecimientos afectan a las actividades ordinarias del perjudicado, es decir, las que hacía justo antes del siniestro. Si estos padecimientos impiden o dificultan de forma extraordinaria realizar estas actividades habituales se estaría ante un día impeditivo, mientras que las simples molestias al realizar dichas actividades habituales u ordinarias darían lugar a un día no impeditivo.

En cualquier caso, el importe de la indemnización resultante deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expuestos en el cuerpo de este dictamen, 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.