



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 1 de junio de 2016, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx y ssss 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 8 de febrero 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 a instancia de D. xxxx y de ssss Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.*, representados por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente 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 52/2016 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 14 de abril de 2015 D. xxxx y ssss Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., representados por Dña. yyyy, presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños

personales sufridos por el primero, en un accidente de motocicleta ocurrido el 14 de noviembre de 2014 cuando circulaba por la avenida cc1 de la localidad, a la altura del nº 16, y no pudo evitar perder el control del vehículo al pasar por encima de la señalización horizontal de flecha direccional, por su pintura resbaladiza. El accidente le provocó fractura tipo 1 de la apófisis cronoides y de la vertiente anterior de la cabeza del radio.

D. xxxx solicita una indemnización de 7.359,66 euros, correspondientes a 126 días improductivos de incapacidad temporal, y la compañía aseguradora 190 euros por los gastos médicos asumidos.

Acompañan a su escrito copias del informe del accidente elaborado por la Policía Local, de diversa documentación clínica sobre el diagnóstico y tratamiento de la lesión alegada, partes de baja y alta (causada el 20 de marzo de 2015) por incapacidad temporal y justificante de gastos de tratamiento de fisioterapia por importe de 190 euros.

**Segundo.-** Consta en el expediente informe del ingeniero industrial municipal de 6 de febrero que señala lo siguiente:

“Que, la causa del accidente no puede deberse a una falta de conservación y mantenimiento de la señalización horizontal, pues se lleva un mantenimiento periódico anual con su repintado, siendo la última actuación realizada, el día 6 de agosto de 2014. No pudiendo achacarse falta de conservación.

»Que tampoco se puede achacar a la pintura, pues la pintura aplicada es la idónea para señalización vial, siendo la misma que se utiliza en el resto de ciudades, carreteras del Estado y de la Comunidad Autónoma, exigiéndose en el Pliego Técnico de las licitaciones que cumplan con los requisitos de la Norma UNE 135272 con una SRT 45 mínima.

»Así como el cumplimiento del resto de prescripciones de la Orden de 28 de diciembre de 1999 por la que se actualiza el Pliego de Prescripciones Técnicas Generales para obras de carreteras y puentes en lo relativo a señalización, balizamiento y sistema de contención de vehículos, por la que se modifica el art. 700 de marcas viales.

»Por todo lo anterior, no cabe definir claramente relación de causalidad entre los daños producidos y el funcionamiento del Servicio Público”.

**Tercero.-** El 19 de agosto los reclamantes presentan escrito en el que elevan la indemnización solicitada, que cifran en 9.748,06 euros por 119 días impeditivos y 89 no impeditivos y en 670 euros por gastos de fisioterapeuta.

Alegan en este trámite que “(...) En el año 2014 el ingeniero municipal trae a colación la Norma UNE 135272, como norma de Resistencia al Deslizamiento, sin embargo esta norma se encuentra anulada desde el año 2007 por la Norma UNE 1436, de aplicación en el ámbito europeo y por el propio Ministerio de Fomento.

»Por otro lado es destacable que el criterio de selección de la pintura varíe de un año a otro, exigiéndose (en los pliegos de prescripciones técnicas) en el 2014 pintura antideslizante acrílica mientras que en el año 2015 se pide pintura antideslizante con granos de sílice, demandándose como mejora el suministro de microesferas, aplicando la UNE en vigor este último año.

»En conclusión, ha existido una falta de diligencia técnica en los requerimientos técnicos de la pintura durante el año 2014 que llevó a un deficiente estado de la vía y a una vía en la que la señalización vial no garantizaba la protección al deslizamiento en momentos de lluvia”.

Aportan informe de alta médica, justificante de gastos en sesiones de fisioterapia, factura de revisión de la motocicleta, y documentos sobre propuesta municipal de compra de pintura antideslizante para la señalización vial horizontal desde el año 2011 al 2015.

**Cuarto.-** En escrito de 28 de octubre la aseguradora municipal propone la desestimación de la pretensión, con apoyo en el informe técnico del que indica “resulta que ni la falta de mantenimiento ni la pintura pueden ser los motivos de la caída”.

**Quinto.-** El 6 de noviembre se concede trámite de audiencia a los reclamantes, quienes el 12 de noviembre de 2015 presentan alegaciones en las que reiteran la pretensión.

**Sexto.-** El 15 de enero de 2016 el ingeniero municipal emite nuevo informe a la vista de las alegaciones efectuadas, en el que indica lo que sigue:

“Que se ratifica esta parte en lo informado en su escrito de fecha 6 de febrero de 2015 en cuanto al correcto mantenimiento periódico anual de la señalización horizontal, y la correcta aplicación de la pintura.

»En cuanto a la normativa nombrada en el informe y en el pliego de prescripciones técnicas, si bien, se encuentra derogada, no así el certificado presentado por la empresa suministradora de la pintura en el 2014.

»Dicho certificado se adjunta junto a la oferta, y viene avalado por el laboratorio de la Junta de Castilla y León dando cumplimiento con el SRT, coeficiente de antideslizamiento mínimo, considerándose de clase S-3 alcanzando un  $SRT \geq 55$  al realizarse un sistema correcto de aplicación con microesferas de vidrio o áridos antideslizantes.

»Entendiendo que aunque hubiera podido existir falta de diligencia técnica en los pliegos, por hacer referencia a normativa superada, quedó subsanada por el fabricante al haber suministrado pintura que sí cumplía con la normativa en vigor.

»Por todo lo anterior, y dado que tanto la pintura cumple con la normativa vigente y el funcionamiento del Servicio Público fue correcto, se ratifica en que no cabe definir claramente relación de causalidad entre los daños producidos y el funcionamiento del Servicio Público”.

**Séptimo.-** El 27 de enero se emite informe-propuesta de resolución desestimatorio 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.

**Octavo.-** Por Acuerdo del Presidente del Consejo de 25 de febrero se solicitó del Ayuntamiento de xxxx1 lo siguiente:

a.- Documentación acreditativa de la legitimación de ssss Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A. conforme al artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro.

b.- Acreditación de la representación otorgada por ambos reclamantes a Dña. yyyy.

c.- Documentación acreditativa de la concesión de un nuevo trámite de audiencia a los reclamantes en el que les sea puesto de manifiesto todo el expediente de acuerdo con el artículo 11.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, así como toda la documentación que se genere como consecuencia del referido trámite y nueva propuesta de resolución, en la que se valoren las alegaciones que, en su caso, sean formuladas por los interesados.

El 23 de mayo de 2016 se recibe en este Consejo la documentación requerida. En el nuevo trámite de audiencia no se formularon alegaciones.

## **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 los reclamantes los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre y se ha acreditado la representación en los términos que en ella se establecen. En concreto, la legitimación de la entidad aseguradora se desprende de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, según el cual "El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización".

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 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 formulada por D. xxxx y ssss Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., debido a los daños personales sufridos por el primero en un accidente de motocicleta motivado por la falta de utilización de pintura antideslizante en la señalización horizontal de la calzada por la que circulaba.

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, 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 siniestro, impone en su artículo 57.1 al titular de la vía la responsabilidad de su mantenimiento 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”.

Asimismo el articulado de la citada Ley de Tráfico y el del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, impone a los conductores, como usuarios del servicio público, unos deberes tales como conducir con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio y ajeno (artículo 9.2 de la Ley); estar en todo momento en condiciones de controlar los vehículos (artículo 11.1), respetar los límites de velocidad establecidos y tener en cuenta, además, las características y el estado de la vía, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad del vehículo a las mismas (artículo 19.1).



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

La determinación de la relación de causalidad 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 e inmediata, 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 no se acredita el vínculo causal entre el accidente y el funcionamiento del servicio público puesto que, pese a que los reclamantes ponen de manifiesto deficiencias en la redacción de las prescripciones técnicas exigidas para la compra de la pintura utilizada en la señalización vial, no prueban sin embargo que ello fuera determinante de la producción del daño ya que, según los informes técnicos municipales, en particular del emitido el 15 de enero de 2016, resulta que esas eventuales deficiencias no influyeron en el producto contratado, que fue suministrado correctamente y conforme a las normas técnicas vigentes por parte del contratista, de modo que la pintura de la señal, sobre la que al frenar el conductor perdió el control del vehículo, reunía las condiciones de seguridad exigibles en su condición de antideslizante.

En consecuencia, el adecuado estado de conservación de la vía parece apuntar a que en la producción del daño concurrió la actuación del interesado. Debe considerarse que en el momento del accidente el pavimento se encontraba mojado, lo que exige el empleo en la conducción de una diligencia mayor que cuando se transita por suelo seco, de modo que su inobservancia determinaría

la ruptura de un eventual nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido y la consiguiente desestimación de la pretensión, al localizarse entonces el origen del daño en la esfera de imputabilidad de la víctima.

En consecuencia, la falta de acreditación de la relación causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público, necesaria para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, conduce a desestimar la pretensión.

### **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 a instancia de D. xxxx y de ssss Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., representados por Dña. yyyy, 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.