



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 Valladolid el día 7 de noviembre de 2017, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxx1 y D. xxx2*, 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 30 de mayo de 2017 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. xxx1 y D. xxx2, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 1 de junio de 2017, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 236/2017, 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 1 de febrero de 2017 D. xxx1 y D. xxx2 presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Mancomunidad de Municipios del xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente ocurrido el 8 de febrero de 2016, en la calle ccc1 de la localidad de xxxx2, perteneciente al

Ayuntamiento de xxxx3. Exponen que el siniestro se produjo al pisar con la rueda delantera derecha del vehículo una arqueta levantada que había en la calzada, arqueta que se rompió y ocasionó el reventón de la rueda, daños en la llanta y el tubo de escape y lesiones en el ocupante del vehículo (D. xxx2).

Reclaman una indemnización de 845,79 euros para D. xxx1, por los gastos de reparación del vehículo, y de 4.894,78 euros para D. xxx2, por 79 días de baja impeditivos y 1 punto de secuelas sufridos.

Adjuntan a su escrito copia de la siguiente documentación:

- D.N.I. de los reclamantes.

- Denuncia de los hechos presentada ante el puesto de la Guardia Civil de xxxx4 el 9 de febrero de 2016, a las 11:07 horas, y diligencia de inspección ocular realizada a las 12:00 horas (se adjuntan unas fotografías que, según se aprecia, se tomaron de noche).

- Permiso de circulación del vehículo siniestrado

- Auto de 2 de marzo de 2016, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de xxxx3, por el que se acuerda incoar diligencias previas procedimiento abreviado y, al mismo tiempo, decretar el sobreseimiento libre y archivo de las actuaciones.

- Reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxx1 por los mismos hechos ante el Ayuntamiento de xxxx3 -en la que solo reclamaba los daños materiales causados en el vehículo- y Decreto de 23 de agosto de 2016, de la Alcaldía de dicho Ayuntamiento, por el que se comunica que "la red de mantenimiento del alcantarillado es propiedad de la Mancomunidad del xxxx1".

- Factura proforma de la reparación del vehículo.

- Informe de alta del lesionado.

Segundo.- El 7 de febrero se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 9 de febrero el encargado del servicio emite un informe en el que señala que hasta la presentación de la reclamación no se ha tenido conocimiento de ninguna incidencia relacionada con las infraestructuras de la calle ccc2 y que con la información de que dispone no puede afirmar que los hechos se hayan producido por responsabilidad de la Mancomunidad.

Cuarto.- El 3 de marzo el capataz de la Mancomunidad informa que "Una vez inspeccionado el estado de la tapa de la red de saneamiento (...), dicha tapa asienta perfectamente y no salta con el paso de los coches". Añade que "para levantar dicha tapa hay que hacerlo necesariamente con herramienta y ejerciendo fuerza". Adjunta unas fotografías de la tapa de la alcantarilla.

Quinto.- El 15 de marzo se remite a D. xxx1 un escrito en el que se le comunica la apertura del periodo probatorio y se le emplaza para la práctica de las pruebas, a cuyo efecto se le requiere para que identifiquen a los testigos y aclare la diferencia entre la cantidad reclamada al Ayuntamiento de xxxx3 y la reclamada a la Mancomunidad.

En la misma fecha se le remite la comunicación de la apertura del trámite de audiencia.

Consta que dicho escrito se le notificó el 22 de marzo.

El 3 de abril tiene entrada en el registro de la Mancomunidad un escrito presentado por D. xxx1, en el que solicita la fijación de nueva fecha para la práctica de la prueba, dado que la notificación la recibió dos días después del día señalado para su práctica, identifica a dos testigos (uno de ellos el ocupante del vehículo, también reclamante) y manifiesta que la diferencia entre las cuantías reclamadas "radica en el importe de las lesiones padecidas por el ocupante del vehículo, D. xxx2, que en un principio desconocía los trámites a seguir y posteriormente la [compañía] aseguradora del coche siniestrado le hizo dirigir la reclamación contra [la Mancomunidad] como responsable del siniestro".

Sexto.- Concedido nuevo trámite de audiencia, D. yyyy, en nombre y representación de D. xxx1, presenta un escrito en el que señala que las afirmaciones contenidas en los informes técnicos emitidos por el encargado y

por el capataz no se corresponden con la diligencia de inspección ocular realizada por la Guardia Civil que se adjuntó a la reclamación. Se señala lo siguiente:

“El accidente ocurrió sobre las 20:00 horas del día 8 de febrero de 2016.

»Momentos después y cuando el conductor del vehículo se encontraba colocando los triángulos de emergencia, se personó en el lugar de los hechos una patrulla de la Guardia Civil del puesto de xxxx5 que realizó las fotografías que se acompañan en la Diligencia de inspección ocular y que fueron facilitadas al puesto de xxxx4 con el fin de que fuera éste el que instruyera el atestado y al que se tenía que dirigir el conductor al día siguiente para formalizar la correspondiente denuncia.

»En dicha Diligencia de inspección ocular se hace constar que en las fotografías 1 y 2 se puede observar el estado del vehículo después de haber pisado una arqueta y su consiguiente ruptura.

»Estando todavía presente la Guardia Civil, acudió un operario del servicio público, cuya filiación desconocemos, que procedió a sustituir la tapa de la red de saneamiento por otra en perfectas condiciones, que es la que figura en las fotografías que se acompañan en el informe emitido por el Sr. capataz (...).”

Afirma que la diligencia de inspección ocular realizada por la Guardia Civil goza de presunción de veracidad, solicita que se recabe información del puesto de xxxx4 sobre las fotografías tomadas y sobre si tienen constancia de la rotura de la tapa de registro y de su sustitución la misma noche del accidente, propone la prueba testifical de los testigos ya identificados en su día y reitera la pretensión resarcitoria. Adjunta varias fotografías tomadas, según afirma, tras el siniestro.

Séptimo.- El 16 de mayo el encargado de la Mancomunidad emite un nuevo informe en el que reproduce su informe anterior, añade que “No cuestiono informes de la Guardia Civil ni de un operario del servicio público, pero no me consta que ese supuesto operario fuese un empleado de la Mancomunidad de Municipios del xxxx1” y reitera su conclusión de que no

puede afirmar que los hechos se hayan producido por responsabilidad de la Mancomunidad.

Octavo.- El 18 de mayo se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no poderse deducir que exista relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida. Se señala que no está acreditado que los daños se hayan producido por dicha tapa de alcantarilla, sobre todo cuando la reclamación se presentó un año después de ocurridos los hechos, "sin que se tuviese constancia de que hubiese una tapa de alcantarillado rota, hecho que se vigila constantemente por los empleados del servicio".

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

Noveno.- Mediante Acuerdo de 9 de junio de 2017, del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, se requiere a la Mancomunidad de Municipios del xxxx1 para que complete el expediente en el sentido de incorporar la siguiente documentación:

- Informe de la Guardia Civil de xxxx5 sobre su intervención tras el accidente en el que hagan constar de forma expresa si tomaron las fotografías a que alude el reclamante y si se procedió en presencia de los agentes a la sustitución de la tapa de registro, tal y como afirma el interesado. Dicho informe deberá solicitarse por el instructor al puesto de la Guardia Civil citado.

- Informe complementario del encargado del servicio en el que se pronuncie sobre las actuaciones de reparación, sustitución o mantenimiento realizadas sobre la tapa de la alcantarilla por empleados de la Mancomunidad o, en su caso, de la empresa contratista o del Ayuntamiento en cuyo municipio se encuentra la calzada.

- Documentación que acredite la concesión de un nuevo trámite de audiencia a los reclamantes, en el que se les ponga de manifiesto la citada documentación, así como la que se genere como consecuencia de dicho trámite.

- La nueva propuesta de resolución que deberá formularse a la vista de los informes referidos y de las alegaciones que, en su caso, se hayan presentado.

En la misma fecha se suspende el plazo para emitir el dictamen.

Décimo.- El 9 de octubre de 2017 se recibe en este Consejo Consultivo la siguiente documentación:

- Informe del sargento comandante del puesto de la Guardia Civil de xxxx4, de 2 de agosto de 2017, en el que afirma que "desconoce si en el lugar de los hechos se personó operario alguno para realizar el cambio de la tapa de registro". Adjunta copia de la diligencia de inspección ocular realizada el 9 de febrero de 2016, a las 12:00 horas (ya obrante en el expediente).

- Informe del encargado de la Mancomunidad, de 22 de agosto de 2017, en el que se ratifica en su informe de 9 (sic) de mayo de 2017 y afirma que "Ningún operario de la Mancomunidad de Municipios del xxxx1, personal que está a mi cargo, ha sustituido o reparado ninguna tapa de registro en el lugar señalado por el reclamante. El capataz y yo mismo hemos acudido a realizar fotos al lugar, una vez que recibimos la reclamación para elaborar los informes pertinentes. Los trabajos de mantenimiento únicamente los realiza nuestro personal, no empresa contratista alguna".

- Informe del Alcalde del Ayuntamiento de xxxx3, de 14 de septiembre de 2017, en el que afirma que "realizada una visita de inspección técnica en la calle ccc2, zona del colegio de xxxx2, a fin de analizar los pozos de saneamiento y comprobar su situación, el Ayuntamiento ha sustituido la placa de uno de los pozos de alcantarillado, por encontrarse deteriorada, estando el pozo abierto y existiendo un serio peligro para la circulación de vehículos y peatones, en febrero de 2016 por operario municipal".

- Alegaciones presentadas por los reclamantes en un nuevo trámite de audiencia, en las que se ratifican en su pretensión resarcitoria, al haber quedado acreditada la causa del accidente.

- Nueva propuesta de resolución, de 5 de octubre de 2017, estimatoria de la reclamación, en el sentido de reconocer a los interesados una indemnización de 4.894,78 euros. En la misma propuesta se señala que "le corresponde dicha responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de xxxx3 por no haber informado a esta Mancomunidad de dicha avería a pesar de que un año

antes se había iniciado este procedimiento de responsabilidad patrimonial ante dicho Ayuntamiento y haber sido reparada por operario del mismo, no de esta Mancomunidad”.

Analizada dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No obstante, debe realizarse un esfuerzo motivador al formular las propuestas de resolución, incorporando los antecedentes de hecho y, sobre todo, los fundamentos de derecho que sirvan de base para la decisión que se adopte, puesto que se observa que la motivación contenida en la propuesta remitida carece de la argumentación que sería deseable en una resolución administrativa de estas características.

3ª.- Concurren en los reclamantes los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente de la Mancomunidad de Municipios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de los estatutos de dicha Mancomunidad, en relación con el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 92, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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 actualmente a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a las que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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, reproducido casi 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, se remite a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

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 el mismo que se pueda producir. 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 informe del Alcalde del Ayuntamiento de xxxx3 acredita que en la fecha del accidente la tapa de la arqueta ubicada en esa calle estaba deteriorada, y dejaba la alcantarilla abierta, “con serio peligro para la circulación de vehículos y peatones”. Esta afirmación, unida al resto de elementos probatorios aportados al expediente, permite considerar probado que el accidente se produjo a consecuencia del mal estado que presentaba dicha arqueta.

Según se infiere del expediente, la arqueta que causó el accidente forma parte de la red de saneamiento cuya titularidad ostenta la Mancomunidad de municipios, por lo que los daños que ocasione el mal estado de dicha red deben ser resarcidos por esa Administración. En consecuencia, la reclamación debe estimarse.

Ello se entiende sin perjuicio de la eventual responsabilidad que pueda corresponder al Ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre (que regula la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas), en virtud de las obligaciones que le incumben como titular de la calzada, vía pública que, ha de recordarse, forma parte del dominio público de la entidad local (artículos 2 y 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio) y cuya pavimentación, conservación y mantenimiento en un estado adecuado para la circulación es competencia del municipio (artículo 25.2.d) y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril). Además, la Administración titular de la vía es responsable de mantenerla en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación (artículo 57 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre).

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, se considera adecuado indemnizar a D. xxx1 en la cantidad de 845,79 euros, por los daños materiales sufridos en el vehículo, de acuerdo con la factura proforma aportada.

Sin embargo, este Consejo no puede pronunciarse sobre la valoración de las lesiones y secuelas padecidas por D. xxx2, ya que la cantidad reclamada no viene avalada suficientemente por informes médicos. Únicamente obra en el expediente un informe de alta, en el que, además de recoger como secuela una "cervicalgia residual", que el reclamante valora prudentemente en un punto, no figura ningún dato que permita cuantificar los perjuicios personales básicos o particulares sufridos, de acuerdo con los baremos indemnizatorios aplicables, con carácter orientativo, a estos supuestos, y recogidos en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. Por ello, la valoración de estos daños deberá realizarse en un posterior expediente contradictorio en el que, con audiencia del reclamante, se fije la cuantía resarcitoria.

En todo caso, debe recordarse que la indemnización debe actualizarse a la fecha en que se ponga a fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expuestos en este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxx1 y D. xxx2, 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.