



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 25 de agosto de 2017, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. 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 20 de julio 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. yyyy, en representación de Dña. 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 con fecha 24 de julio de 2017, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 335/2017, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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 8 de noviembre de 2016 D. yyyy, en representación de Dña. xxx1 y D. xxx2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido al accidente sufrido el 1 de enero de 2016, cuando D. xxx2 circulaba con la motocicleta, matrícula vvvv, con Dña. xxx1, motivado

por la existencia de una gran acumulación de agua en la calzada a la altura del nº 30 del Paseo cccc de dicha localidad, a causa de un deficiente drenado de la red de alcantarillado.

Solicita una indemnización de 40.431,788 euros a favor de Dña. xxx1 por los siguientes conceptos: 3.068 euros por 59 días de perjuicio particular moderado; 3.630 euros por 121 días de perjuicio personal básico; 5.252,04 euros por 6 puntos de secuelas funcionales; 25.096,80 euros por 20 puntos de perjuicio estético; 400 euros por intervención quirúrgica; 1.969,90 euros por el valor venal de la motocicleta, incrementado en un 30% del valor de afección menos el valor de los restos, y 1.015,94 euros por gastos de reloj, cazadora, camisa, chaqueta, pantalón, casco, gafas, sujetador y gastos de farmacia.

A favor de D. xxx2 se solicita una indemnización de 2.219,95 euros por los siguientes conceptos: 2.080 euros por 40 días de baja y 139,95 euros por una cazadora.

Acompaña a su escrito copias del atestado policial, del informe de valoración de daño corporal, de partes médicos de baja y alta, de diversa documentación médica, del informe pericial relativo a la motocicleta, de facturas y de diversa documentación, a los efectos de acreditar los importes reclamados como gastos.

Previo requerimiento, a los efectos de acreditar la representación, se aportan documentos privados de apoderamiento. Asimismo, se amplía la cuantía solicitada a favor de Dña. xxx1, que se cifra en 40.545,10 euros, al solicitase gastos de farmacia y unos pendientes por importes de 64,32 euros y 49 euros, respectivamente. También se aporta copia de los DNI y de facturas.

Segundo.- Obran en el expediente las diligencias instruidas por la Policía Municipal en relación con el siniestro, atestado de la Policía Local de 2 de enero de 2015, informe del Centro de Conservación de la Vía Pública de 24 de noviembre de 2016, informes emitidos por Aguas de xxxx, S.A. el 15 y el 21 de diciembre de 2016 e informe del Subdirector del Servicio de Limpieza de 30 de diciembre de 2016.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia, la parte reclamante presenta alegaciones en las que reitera la pretensión inicialmente deducida.

Cuarto- El 13 de julio de 2017 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación presentada, en la que se señala que la indemnización debe determinarse en expediente contradictorio instruido al efecto, sin perjuicio de considerar no indemnizables determinados gastos.

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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, antes de formular la propuesta de resolución, deberían haberse realizado los trámites oportunos para fijar la cuantía indemnizatoria y no diferir su determinación a la tramitación de un ulterior expediente contradictorio.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 40/2015, de 1 de octubre. 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 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985,

de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 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 a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y al artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que dispone 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".

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 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. yyyy, en representación de Dña. xxx1 y D. xxx2, debido a los daños ocasionados en un accidente que imputa al mal estado de la calzada, al existir en ella una gran acumulación de agua.

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".

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la "pavimentación de vías públicas urbanas", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la citada norma los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios de "pavimentación de las vías públicas". Debe entenderse, por tanto, que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, "(...) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público".

La Administración titular de la vía, como responsable de ésta, tiene la obligación de mantenerla en adecuada conservación para su uso, de tal forma que la seguridad de quienes las utilicen quede garantizada. Así, el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, vigente al tiempo del siniestro, dispone que "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del 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". 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".

En el supuesto sometido a dictamen, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por los reclamantes, la cuestión planteada consiste en determinar 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 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida 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 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), 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 caso examinado puede considerarse acreditado, a la vista de las pruebas obrantes en el expediente, que el accidente se produjo a consecuencia del mal estado de la calzada. Así, en el informe del atestado emitido por la Policía Local se hace constar "que es parecer del instructor que el accidente se produjo debido a una acumulación importante de agua en la zona como consecuencia del deficiente drenado de la red de alcantarillado, que hizo que el conductor de la motocicleta se viera sorprendido y perdiera el control sobre el vehículo".

No consta la existencia de exceso de velocidad ni cualquier otro extremo que permita verificar la existencia de culpa del conductor, ni la Administración ha probado la concurrencia de fuerza mayor.

Por tanto, se considera que existe relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, razón por la que reclamación debe estimarse.

6ª.- La propuesta de resolución difiere a un momento ulterior la determinación de la indemnización procedente.

En el expediente contradictorio que deberá tramitarse a fin de fijar la cuantía de la indemnización procedente por los daños personales sufridos, podrá emplearse como criterio de evaluación de los daños el que proporciona a 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, utilizado habitualmente por este Consejo como orientador en casos similares y cuyo valor como criterio de referencia a tales efectos se destaca ahora expresamente por el artículo 34.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

En relación con los daños sufridos en la motocicleta, en los supuestos en los que el valor venal del vehículo es inferior al coste de reparación y no se ha

presentado factura por el interesado acreditativa de que ésta ha sido efectuada sino simplemente un informe pericial, opción por otro lado perfectamente válida, este Consejo Consultivo considera que debe abonarse el valor venal del vehículo, deducida la cuantía correspondiente a los restos del vehículo (a los efectos de evitar un enriquecimiento injusto), a lo que ha de añadirse el porcentaje correspondiente al valor de afección.

Tal y como mantiene el Tribunal Supremo (Sentencia de 28 de mayo de 1999) "el valor venal, por sí sólo no constituye reparación suficiente pues no repone al perjudicado en la situación anterior al siniestro, en la que disponía de un vehículo propio que satisfacía un valor de uso notablemente superior al valor venal".

En cuanto a la reparación del daño sufrido, la Sentencia de 19 de diciembre de 2002, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, señala que "Así pues teóricamente la reparación debiera consistir en la reposición de la cosa al estado y valor que tenía al momento en que el daño sobreviene. Cuando la reparación excede en mucho al valor venal del vehículo en la fecha del accidente, de llevarse a cabo supondría para el responsable del daño un sacrificio desmedido que sobrepasaría el ámbito de reponer las cosas al estado anterior al daño. Para el perjudicado, por otro lado, implicaría la recuperación de la cosa en un estado o situación mejorada y con un valor económico superior respecto del que tenía al momento de producirse aquél. Pero tampoco sería justo otorgar al titular del vehículo siniestrado la cantidad por el valor en venta, puesto que con él no se obtiene satisfacción de un perjuicio toda vez que con él no podría reparar ni obtener otro de iguales características porque el titular cuenta con un valor en uso distinto del valor de mercado. Por lo tanto la posición que esta Sala estima más justa se cifra en valorar conjuntamente, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, al valor venal del vehículo más el valor de afección –25% del valor venal– (que algunos asimilan al valor en uso) atendiendo a la antigüedad del vehículo y a su destino, uso y estado acreditado en el momento del evento dañoso".

Respecto del resto de los daños materiales alegados, si bien en el atestado no aparecen reflejados, hay que tener en cuenta tanto la naturaleza y gravedad del accidente ocasionado como el hecho de que los siniestrados fueran trasladados en ambulancia al Hospital hhhh. Deberá tenerse en cuenta tanto la posibilidad de solicitar la correspondiente prueba de dichos daños, como la

posibilidad de acudir, en caso de falta de prueba de éstos, al valor de mercado, siempre que, de acuerdo con la naturaleza del accidente sufrido, tales daños puedan deducirse que traen su causa de éste.

La indemnización así determinada deberá actualizarse a la fecha en que se ponga 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 parcial, en los términos expresados en el cuerpo de este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en representación de Dña. 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.