



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de diciembre de 2017, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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 14 de noviembre 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 Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 15 de noviembre de 2017, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 522/2017 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. Ramos Antón.

Primero.- El 27 de septiembre de 2016 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños personales y materiales ocasionados en un accidente ocurrido el 13 de julio de 2016, sobre las 12:50 horas, cuando circulaba en

bicicleta en la localidad de xxxx2, calle cccc a la altura del nº 9, y colisionó con un saliente de la vía no señalizado, lo que le hizo caer al suelo con los consiguientes daños personales y materiales.

Solicita una indemnización total de 4.010,27 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de incapacidad temporal, 2 puntos de secuelas, gastos de fisioterapia, de casco, gafas y guantes y de reparación de la bicicleta.

Acompaña a su escrito copias de diversa documentación clínica sobre las lesiones sufridas, fotografías de estas y del lugar, factura de gastos de fisioterapia y de adquisición o reparación de los elementos dañados. Solicita la práctica de prueba testifical. Posteriormente aporta denuncia efectuada ante la Guardia Civil.

Segundo.- El 21 de julio de 2017 el Presidente de la Junta Vecinal de xxxx2 emite informe en el que indica que "Sobre la colocación del badén, hemos tenido quejas de vehículos por no existir señalización del mismo. (Extremo comunicado verbalmente en varias ocasiones al Concejal de Obras y Urbanismo). La colocación del badén fue realizada por el Ayuntamiento de xxxx1, y después de un tiempo transcurrido fue pintada de blanco por el Ayuntamiento de xxxx1. Esta Entidad Local no tiene conocimiento de más accidentes como consecuencia del badén colocado. Del accidente que supuestamente ha tenido la señora Dña. xxxx, la información que esta Junta Vecinal tiene, es consecuencia de lo manifestado por algún vecino de las cercanías del lugar donde está colocado el badén".

Tercero.- El 3 de agosto la arquitecto municipal emite informe en el que, tras el análisis de la normativa existente, propone la desestimación de la reclamación, de acuerdo con las siguientes conclusiones "Se puede afirmar que el resalto ejecutado en la calle cccc, a la altura del número 5, en la localidad de xxxx2, no incumple ningún tipo de norma o reglamento de obligado cumplimiento.

»Aun así, y de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en la Orden FOM/3053/2008, de aplicación en todos aquellos puntos de la Red de Carreteras del Estado donde sea necesaria la instalación de «reductores de velocidad (RDV)» y «bandas transversales de alerta (BTA)», el

reductor de velocidad colocado cumple con las limitaciones para su implantación y con los criterios de diseño descritos en su articulado.

»Se trata de un reductor de velocidad o resalto no considerado como obstáculo en la calzada por el reglamento general de circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, ya que está garantizada la seguridad vial de los usuarios y, en particular, de los ciclistas.

»Por tanto, la exigencia de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de xxxx1 debido a los hechos que se relacionan en el escrito presentado, carece de base legal de carácter técnico”.

Cuarto.- El 3 y 7 de agosto y el 12 de septiembre se practican la prueba testifical propuesta por la reclamante. Los testigos ofrecen una versión de los hechos coincidente con la que consta en el escrito de reclamación.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 10 de octubre presenta alegaciones en las que reitera la pretensión.

Sexto.- El 10 de noviembre de 2017 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.- La instrucción del procedimiento se rige por lo dispuesto 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 (RPRP), aplicables a este procedimiento por razones temporales, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la parte interesada presenta la reclamación (27 de septiembre de 2016) hasta que se formula la propuesta de resolución (10 de noviembre de 2017). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación 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 la 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 las 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, en atención a la fecha del accidente (previa a la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que 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 Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado 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 "1. 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 refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, impone en su artículo 57.1 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".

En el presente caso, la cuestión planteada consiste en determinar si el daño alegado por la reclamante 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 la 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.

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. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. Ello sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de las actuaciones practicadas en el expediente, no cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público, por cuanto no ha quedado acreditado el defectuoso estado de la calzada que permitiría fundar la responsabilidad administrativa. Como resulta del informe de la Arquitecto municipal, el Ayuntamiento de xxxx1, en el ámbito de sus atribuciones, estimó que el tramo en el que fue colocado el reductor de velocidad, tipo "Lomo de asno" es un punto singular que requiere que se mantenga una velocidad de circulación reducida y una especial atención en la conducción. Por ello señala, "el resalto ejecutado tiene como finalidad la mejora de la seguridad de circulación, no constituyendo ningún peligro ni riesgo para la circulación". Añade que no incumple ningún tipo de norma o reglamento de obligado cumplimiento. Y que, en todo caso, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en la Orden FOM/3053/2008, de aplicación en todos aquellos puntos de la Red de Carreteras del Estado donde sea necesaria la instalación de «reductores de velocidad (RDV)» y «bandas transversales de alerta (BTA)», el reductor de velocidad colocado cumple con las limitaciones para su implantación y con los criterios de diseño descritos en su articulado.

Por otra parte, no hay constancia de accidentes similares en este punto, según informa el Presidente de la Junta Vecinal de xxxx2, y las fotografías aportadas denotan la visibilidad del resalte, pese a lo cual, con posterioridad al accidente se procedió a su pintado de blanco, circunstancia que por sí misma no empece a la corrección de su estado precedente pues, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2011 "El hecho de que con posterioridad al accidente se instalaran algunas de las medidas de seguridad que el recurrente echa en falta no desvirtúa por si solo el que la vía, en el momento en que se produjo el accidente, gozaba de las condiciones de señalización e infraestructuras suficientes para garantizar la circulación segura por la misma (...)". Estas circunstancias apuntan a que el daño resulta atribuible a un déficit en la atención de la reclamante o a una velocidad excesiva, lo que supone que la actuación de la víctima fue determinante en la producción del daño y conlleva la quiebra de un eventual nexo causal entre este y el funcionamiento del servicio público.

En relación con ello, la propuesta de resolución señala que "Este Instructor ha visitado el lugar de los hechos y ha comprobado *in situ* la

existencia del citado badén, de proporciones mínimas y con perfecta visibilidad y ha comprobado que a pesar del frecuente tránsito de bicicletas por ese lugar, señalizado y sin señalizar, no se ha producido en dicho lugar ningún otro accidente, por lo que se considera más una falta de atención y concentración en la circulación, que un obstáculo en la vía pública, que tiene por misión tratar de inducir a una conducción responsable por el lugar y evitar daños mayores”.

De este modo, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, la reclamación debe desestimarse.

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 Dña. xxxx, 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.