



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de agosto de 2018, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 12 de julio de 2018 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 D. xxxx y de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 13 de julio de 2018, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 332/2018, 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. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 26 de mayo de 2017 D. yyyy, en representación de D. xxxx y de ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los

daños sufridos en un accidente ocurrido el 10 de enero de 2017, sobre las 10:30 horas, cuando al circular el vehículo matrícula vvvv por la carretera cc821, a la altura del punto kilométrico 7,300, y encontrarse con una placa de hielo en la calzada, se salió de la vía y acabó volcando.

El conductor del vehículo había recibido previamente el alto de cuatro bomberos que se dirigían a realizar el rescate de un vehículo accidentado, que requirieron su colaboración para ser transportados hasta el lugar en que aquél se encontraba (a unos cuatro kilómetros), al no poder hacerlo con su camión por la existencia de hielo en la calzada. Terminado el rescate, y en el viaje de regreso, se produjo el accidente.

Solicita una indemnización de 7.249,73 euros a favor de D. xxxx por los daños ocasionados en el vehículo y su rescate y de 270 euros para la compañía aseguradora.

Adjunta a su escrito copias de poderes notariales a los efectos de acreditar la representación, de la documentación técnica del vehículo y del informe estadístico Arena.

En momento ulterior presenta copia de facturas de reparación del vehículo, del servicio de grúa y reportaje fotográfico.

Segundo.- El 22 de agosto el subjefe del Área de Seguridad Pública y Emergencias, Servicio contra Incendios y Salvamento (SPEIS) del Ayuntamiento de xxxx1 confirma la versión de los hechos dada por el reclamante.

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

Cuarto.- El 18 de julio de 2018 se formula propuesta de resolución desestimatoria 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.

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.

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 del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 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, y 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en los artículos 65.1 y 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.

No obstante, 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 aquél que pueda producirse. 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, la parte reclamante manifiesta que los daños sufridos se produjeron al perder el conductor el control del vehículo a consecuencia de la existencia de placas de hielo en la carretera, después de haber prestado auxilio al cuerpo de bomberos, que le dieron el alto por no poder circular por la carretera por sus propios medios –camión- debido al estado de la calzada y ser necesarios sus servicios para auxiliar a otro vehículo accidentado.

Considera que no hubiera circulado por el lugar del accidente si no hubiera atendido el requerimiento de la autoridad.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la parte reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en establecer si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En relación con los hechos descritos en la reclamación, cabe señalar que aparecen confirmados en el informe del SPEIS de 22 de agosto de 2017:

»1. El día 10 de enero de 2017, a las 08 horas y 29 minutos, fuimos requeridos para atender un rescate de una persona atrapada en un vehículo por un accidente de tráfico ocurrido en la zona de xxxx2.

»2. Para atender la citada emergencia, se movilizó desde el 112 Castilla y León, a Servicios Sanitarios, Guardia Civil, personal voluntario de xxxx3, pertenecientes a Protección Civil de la Diputación Provincial de xxxx4 y una dotación de bomberos de xxxx1.

»3. El personal sanitario desplazado en ambulancia, así como el personal voluntario de xxxx3, no pudieron llegar hasta el lugar del accidente por el hielo existente en la carretera.

»4. El camión de nuestro Servicio de bomberos llegó algo más adelante, pero debido a las grades placas de hielo existentes en una cuesta, las cuales hacían que se deslizase el camión sin ningún tipo de control, se decidió parar el camión y continuar andando hasta el lugar del accidente, trasladando manualmente el material necesario para el rescate.

»5. Tras andar unos dos kilómetros, apareció una persona conduciendo un 4x4, al que se le dio el alto y se le solicitó nuestro traslado y el del material que se portaba, hasta el lugar del accidente.

»6. A la persona herida en el accidente se la trasladó al hospital en helicóptero y para regresar nosotros hasta el punto donde habíamos dejado el camión, se volvió a solicitar la ayuda para el traslado por medio del vehículo 4x4 que nos había acercado hasta allí. En este vehículo, además del material de excarcelación, junto con su conductor, xxxx, se montó el siguiente personal de nuestro Servicio: (...).

»7. Viendo ya nuestro camión, en la última rampa, el vehículo utilizado, debido al hielo existente en la carretera, perdió el control, se salió de la carretera y dio una vuelta de campana chocando contra unos árboles.

»8. Todos los ocupantes del vehículo sufrieron heridas leves por golpes y cortes, generándose daños muy importantes en el vehículo.

»(...).

»10. xxxx, presenta reclamación para que le sean abonados todos los gastos ocasionados como consecuencia del accidente sufrido el día 10 de enero de 2017, tras haber sido requerido por el responsable de Bomberos de xxxx1 para prestar su ayuda en esa intervención, lo cual, desde esta Jefatura, se ratifica”.

A la vista del relato de los hechos, resulta sorprendente que éstos no hayan sido tomados en consideración por la propuesta de resolución, en la que se señala

que no guardan relación alguna con el funcionamiento de los servicios públicos municipales. A juicio de este Consejo Consultivo, la prestación por el particular reclamante de ese servicio público –traslado de personal de bomberos- determina la obligación de resarcir los daños causados en el sentido que se procede a explicar.

En primer lugar, se echa en falta en el expediente un análisis de la conducta del particular que colabora, a requerimiento de un efectivo de bomberos, en la prestación de auxilio ante una emergencia. En este sentido, además de poder considerar que esta conducta responde a los más elementales principios de urbanidad y civismo, todo indica que se está en presencia de una obligación incluida, entre otras, en el artículo 8.2 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, que establece: “Así mismo, los ciudadanos mayores de edad tienen la obligación y el derecho de colaborar, tanto personal como materialmente, en el sistema de protección ciudadana, en los términos establecidos en la presente Ley. Esta colaboración puede concretarse en el cumplimiento de medidas de prevención, protección y respuesta, en la participación en actos formativos y de sensibilización, ejercicios, simulacros, así como en la intervención operativa en situaciones de emergencia para las que sean requeridos”. Conforme al artículo 37 de la misma Ley, los servicios de socorro, rescate y salvamento se encuadran dentro de los servicios esenciales para la asistencia ciudadana. De esta forma, si existe obligación de colaborar, parece, en lógica contrapartida, que los daños sufridos deban ser indemnizados.

Por otro lado, y como se ha indicado en el fundamento jurídico anterior, en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, éstas han de responder en los casos tanto de funcionamiento normal como anormal de los servicios públicos, siempre que resulte acreditado el nexo causal entre ese funcionamiento y el daño producido.

En este sentido, no son pocos los pronunciamientos en los que los daños causados a la propiedad privada por los servicios de protección de incendios resultan indemnizados por considerar que, si bien se está ante un funcionamiento normal de los servicios públicos, se ha producido un daño antijurídico que el particular no tiene obligación de soportar por constituir un sacrificio especial soportado por su patrimonio (por todos, Dictámenes 953/2006, 415/2007,

1060/2008, 53/2009, 1563/2010, 632/2011 y 43/2013 de este Consejo Consultivo).

De esta manera, si los daños sufridos por un particular por la actuación de los bomberos y de los servicios de extinción de incendios son indemnizados cuando el particular lleva a cabo una mera conducta pasiva, esto es, de dejar hacer –entrada en su propiedad con rotura de cerramientos, aprovechamiento de recursos como agua, colocación y paso de maquinaria, etc.- no cabe duda que cuando ese mismo particular, a requerimiento del cuerpo afectado por la imposibilidad de prestar una asistencia urgente, colabora con ellos discurriendo por una zona peligrosa –nótese que el propio camión de bomberos no pudo seguir avanzando debido al estado de la vía- y que previsiblemente no hubiese realizado de no ser por esa petición, debe ser igualmente indemnizado.

Para considerar que no procede indemnizar se necesitaría una prueba adecuada y suficiente de que la conducción del particular fue temeraria, aspecto este que en modo alguno cabe deducir del expediente. Y ello sin perjuicio de la eventual responsabilidad o repetición que la entidad local pudiera valorar ejercitar frente a terceros ajenos al procedimiento: titular de la carretera –en el presente caso, este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en su Dictamen 457/2017, de 7 de noviembre) o la persona auxiliada en el supuesto de no estar amparada por la normativa aplicable, que sería objeto de un procedimiento independiente.

6ª.- En cuanto a la cuantía indemnizatoria, ésta debe responder al principio de indemnidad o de reparación integral. Si bien el reclamante ha concretado y valorado los daños materiales a su juicio causados, la Administración, dada su posición contraria a la estimación de la concurrencia de responsabilidad, no ha discutido las partidas indemnizatorias, pero tampoco las ha aceptado. Se impone, pues, que en expediente complementario y contradictorio se verifique la corrección o no de las indicadas partidas que se reclaman a efectos de dicha indemnización.

Asimismo, antes de hacer efectivo el abono de la cantidad reclamada, deberá requerirse a la parte reclamante para que, mediante declaración responsable o cualquier otro medio válido en derecho, manifieste no haber recibido ninguna cantidad por este concepto de cualquier persona o entidad, en aras de evitar una doble indemnización por el mismo accidente y que, a través

de una reclamación de responsabilidad patrimonial, se dé cabida a un enriquecimiento injusto.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en representación de D. xxxx y ssss, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., 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.