



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 14 de febrero de 2018, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 24 de enero de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx, 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 38/2018, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 26 de julio de 2017 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos como consecuencia del accidente acaecido el 21 de agosto de 2016, sobre las 11:50 horas, a la altura del número 38 de la calle cccc de dicha

localidad, al caer de la bicicleta en la que circulaba a causa de la existencia de un resalte rugoso transversal, disuasorio para la velocidad del tráfico rodado.

Manifiesta que no lo pudo apreciar y distinguir en ese instante por su apariencia física, que lo camufla con el estado de la calzada, y que no estaba señalado ni vertical ni horizontalmente por bandas de pintura.

Solicita una indemnización de 17.072, 47 euros por los daños personales sufridos.

Acompaña a la solicitud informe pericial relativo al resalto o reductor de velocidad, de 25 de mayo de 2017, copia de diversa documentación médica, incluidos partes médicos de baja y alta de incapacidad temporal por contingencias comunes, diligencia de comparecencia ante la Guardia Civil y Auto de sobreseimiento libre, de 30 de septiembre de 2016, del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 1 de xxxx2.

Segundo.- El 12 de septiembre de 2017 el arquitecto asesor del Ayuntamiento, a la vista del informe pericial aportado por el reclamante, emite informe en el que, entre otros extremos, señala lo siguiente:

“a) Que efectivamente existe un resalto en la calzada de la calle Real, a la altura del número 38, de escasa altura y características similares a la calzada existente, como se describe en la reclamación y el informe pericial que se acompaña”.

»b) Que efectuada comprobación, el desnivel máximo de este resalto respecto del de la rasante de la calzada no alcanza los 3 cm en total en ningún caso, estando además los acuerdos con la calzada suavizados por un incremento de la pendiente. Por tanto el desnivel resultante a duras penas supera los 2 cm, como se constata en el informe pericial aportado (...).

»c) Que pese a que los materiales con los que está realizado dicho resalte son similares a los de la calzada, éste presenta cierta diferencia de textura y color con los del resto de la calzada, como bien puede apreciarse en la documentación fotográfica del informe pericial que acompaña la reclamación girada (...).

»(...).

»3. Que el resalto al que se refiere el reclamante cuenta con al menos quince años de antigüedad.

»Han sido incontables las bicicletas que han circulado por el vial en las mismas condiciones actuales, sin ningún percance.

»No se ha producido hasta la fecha incidente alguno causado por el badén tanto a viandantes como a vehículos circulantes, bicicletas incluidas”.

En sus conclusiones, entre otras manifestaciones se refiere al escaso desnivel, a “su evidente presencia, tanto por el cambio de coloración y textura como por el cambio luminosidad en su superficie (sic)” y a que “se encuentra en un tramo recto con perfecta visibilidad, sin obstáculos que impidan apreciar su presencia”. Concluye que “no se aprecia inseguridad alguna en las condiciones actuales del badén, como así acredita la ausencia de accidentes o quejas desde su ejecución hasta la fecha”.

Tercero.- El 6 de noviembre de 2017 se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica al interesado.

Cuarto.- Acordada la apertura del periodo probatorio, consta en el expediente el informe de la compañía aseguradora del Ayuntamiento en el que, solicitada la valoración de la indemnización que correspondería, en su caso, al interesado, lo cifra en 7.137,15 euros. Asimismo consta el Acta de la prueba testifical practicada, en la que el testigo, residente en la calle cccc de xxxx1, declara, entre otras circunstancias, que sólo vio al ciclista cuando ya estaba en el suelo, que conducía una bicicleta de montaña, y que no recuerda más accidentes en dicha calle. A la pregunta relativa a ¿Comentó el ciclista después de la caída, que se había distraído por ir bebiendo agua?, responde que “le dijo que iba buscando el tubo que se engancha al depósito de agua, y de repente se vio en el suelo”.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, el interesado presenta alegaciones en las que muestra su disconformidad con los informes emitidos por el arquitecto asesor del Ayuntamiento y por la compañía aseguradora, realiza apreciaciones sobre la prueba testifical practicada y reitera la pretensión inicialmente deducida.

Sexto.- El 19 de enero de 2018 la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento emite informe jurídico.

Séptimo.- El 22 de enero 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 el 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 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 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 formulada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente como consecuencia del mal estado de la calzada por la que circulaba.

El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece: "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".

El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas, resulta obligatoria en todos los municipios.

Según la doctrina mantenida por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes y por este Consejo Consultivo, la Administración tiene el deber de mantener las vías abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada, tal y como establece el artículo 57.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, "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".

Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos

que signifiquen quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante, la única 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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

La determinación de la relación de causalidad necesaria para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración 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 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.

Hay que precisar, que 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*, recogidos en el artículo 217.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, al señalar que incumbe al actor "la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda (...)", por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y con lo que, más específicamente para el régimen del procedimiento administrativo, dispone el artículo 77.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada y la Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

Por otro lado, 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.

En el presente caso, en relación con la posible atribución del resultado sufrido a la mala conservación de la calzada, es preciso tener en cuenta el informe del arquitecto asesor del Ayuntamiento de 12 de septiembre de 2017, que indica que "el desnivel máximo de este resalto respecto del de la rasante de la calzada no alcanza los 3 cm en total en ningún caso, estando además los acuerdos con la calzada suavizados por un incremento de la pendiente. Por tanto el desnivel resultante a duras penas supera los 2 cm".

Por otra parte, hay que analizar también la conducta del propio accidentado, que tal y como manifiesta el testigo, "le dijo que iba buscando el tubo que se engancha al depósito de agua, y de repente se vio en el suelo".

No se ha acreditado que este resalto en la calzada supusiera un peligro para los posibles usuarios de la vía o ser el motivo del siniestro, tal y como se deduce del citado informe que indica que "no se aprecia inseguridad alguna en las condiciones actuales del badén, como así acredita la ausencia de accidentes o quejas desde su ejecución hasta la fecha", ausencia de incidentes a la que también se refiere en su declaración el testigo que vive en esa misma calle.

En virtud de todo lo expuesto, no cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público, requisito imprescindible para estar en presencia del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por ello, 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 por D. 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.