



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 13 de diciembre de 2018, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1 y D. yyy2*, 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 16 de noviembre 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 Dña. yyy1 y D. yyy2, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de noviembre de 2018, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 506/2018, 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 25 de octubre de 2017 Dña. yyy1 y D. yyy2 presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y lesiones personales producidas en un accidente sufrido el 8 de febrero de 2017 por el mal estado de la calzada, cuando circulaban con el



ciclomotor matrícula vvvv, propiedad de D. yyy2, en la avenida de cccc de dicha localidad.

Solicitan una indemnización total de 3.930,40 euros al entender que, de conformidad con el atestado, se ha producido en el siniestro una concurrencia de culpas en un 50 % imputable al conductor de la motocicleta. Solicitan, por tanto, aplicada dicha reducción, una indemnización de 153,70 euros para el propietario del ciclomotor por los daños materiales sufridos en éste y de 3.776,7 euros por los daños personales sufridos por Dña. yyy1 (que cuantifica con base en 107 días de baja incapacitante para la realización de sus ocupaciones habituales, perjuicio temporal particular por pérdida temporal de calidad de vida durante 20 días y moderado durante 87 días y 2 puntos de secuelas).

Acompañan a su escrito copias del atestado policial, de diversa documentación médica, de la factura de reparación del vehículo por importe de 307,41 euros y de la documentación del vehículo.

Segundo.- El 24 de mayo de 2018 el Jefe de Servicio de Vialidad informa de que "la Avenida de cccc fue objeto de trabajos de refuerzo de calzada durante los meses de julio y agosto del año 2017"

Tercero.- El 12 de julio el Asesor Jurídico del Ayuntamiento emite informe en el que señala que, con concurrencia de culpas al 50 %, procede estimar la reclamación presentada por D. yyy2 e indemnizarle con 153,71 euros, y estimar parcialmente la presentada por Dña. yyy1 e indemnizarle con 1.759,39 euros, al entender que no se acredita que durante el proceso de curación haya estado impedida para el desarrollo de sus actividades y ocupaciones habituales -que fija en 117 días por perjuicio personal básico- y que tampoco acredita la existencia de lesiones.

Asimismo pone de manifiesto la responsabilidad del adjudicatario del contrato de conservación y renovación de pavimentos viarios en función de una cláusula del contrato suscrito con aquél el 26 de julio de 2013.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia al contratista, presenta alegaciones en las que expone que la incidencia se resolvió tan pronto como fue notificada y que procede entender que en el siniestro concurre culpa exclusiva de la víctima.



Quinto.- Concedido trámite de audiencia a los reclamantes, presentan escrito en el que manifiestan su conformidad con el informe emitido por el Asesor Jurídico y con las cuantías indemnizatorias consignadas en dicho informe.

Sexto- El 15 de octubre el Asesor Jurídico del Ayuntamiento emite nuevo informe en el que, respecto a las alegaciones formuladas por el contratista, se ratifica en su informe anterior, en el sentido de entender que existe concurrencia de culpas y no culpa exclusiva de la víctima.

Séptimo.- El 23 de octubre de 2018 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación presentada por D. yyy2 en la cantidad de 153,71 euros, y estimatoria parcial de la reclamación presentada por Dña. yyy1 en la cuantía de 1.759,39 euros.

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 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 los reclamantes 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 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 presentada por Dña. yyy1 y D. yyy2, debido a los daños personales y materiales ocasionados en un accidente que se imputa al mal estado de la calzada.

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”.

Por su parte, el artículo 57.1 del texto refundido 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, impone al titular de la vía la responsabilidad de su mantenimiento 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” 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 lo que afecta a la intervención del contratista, el artículo 214 del TRLCSP (que se pronuncia en términos similares a los artículos 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 97 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y al actual artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014), dispone:



“1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

»2. Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las Leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

»3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

»4. La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

Por otro lado, el artículo 32.9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, prevé que “Se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para determinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma sin perjuicio de las especialidades que, en su caso establezca el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”, precisando el artículo 82.5 de la referida norma que “En los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios”.

Es doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León (entre otros, Dictámenes 889/2012, de 27 de diciembre, 43/2015, de 19 de febrero, o



154/2015, de 7 de mayo, la que considera que “debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquélla pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate”.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por los interesados y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración dispone el artículo 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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; 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. No obstante, la responsabilidad administrativa dimanante del deficiente funcionamiento del servicio público descrito debe matizarse por la concurrencia de la actuación del conductor en la producción del daño. El atestado emitido por la Policía Local, indica que la causa del accidente se debe a dos factores:

“1.- Por un lado, el estado de la calzada, que tiene baches en el centro de la misma (sobre la separación de carriles) en toda su longitud y en ambos sentidos de circulación, baches que en algún punto son de mayor profundidad que el resto y pueden llegar hasta los 5 centímetros de profundidad como en este caso.

»2.- El otro aspecto a tener en cuenta es el factor humano, el conductor del vehículo que debe adecuar la conducción a las circunstancias del tráfico y de la vía por la que circula y en este caso es evidente que la calzada tiene deficiencias, que no se trata de un bache aislado e impredecible para el conductor y que es consciente de esas deficiencias en la calzada porque lleva



circulando muchos metros por la avenida (el accidente se produce en el último tramo) y que inevitablemente conoce.

»Teniendo en cuenta ambos factores se puede concluir que la causa más probable pudo ser una confluencia de ambos, por un lado el estado de la vía que no es el idóneo para la circulación de vehículos de dos ruedas y por el otro lado la actitud del conductor que no adecua la conducción al estado de la vía por la que circula (...)"

En virtud de lo expuesto y tal y como se afirma en la reclamación y sostiene la propuesta de resolución, este Consejo considera que los factores concurrentes en este accidente -culpa del conductor e incumplimiento de los deberes del titular del servicio público- imponen una moderación de la responsabilidad administrativa, que ha de tener su reflejo en la cantidad a reconocer en concepto de indemnización y que, a la vista de las circunstancias, se estima procedente cifrar en el 50% de la cuantía que corresponde reconocer al interesado.

6ª.- En relación con la indemnización, se considera adecuada la cantidad reconocida en la propuesta de resolución con la que los reclamantes muestran expresamente su conformidad, en la que se ha tenido en consideración la reducción del 50% del importe resultante por la apreciación de la concurrencia de culpas establecida como causa de la producción del daño que motiva la reclamación.

Respecto de los daños materiales sufridos en el vehículo, la veracidad de estos se desprende del atestado y de la factura de reparación incorporada al expediente, por lo que procede indemnizar a D. yyy2 con la cantidad de 153,71 euros.

Para la valoración de la indemnización, por las lesiones sufridas por Dña. yyy1 se ha empleado como criterio de evaluación de los daños 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, procediendo estimar parcialmente la reclamación formulada por Dña. yyy1 e indemnizar con 1.759,39 euros, cantidad con la que expresamente ha mostrado su conformidad.



En todo caso, la cantidad que resulte deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con 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 de la reclamación presentada por D. yyy2 por importe de 153,71 euros, y estimatoria parcial de la reclamación presentada por Dña. yyy1 por importe de 1.759,39 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1 y D. yyy2, 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.