



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 12 de noviembre de 2020, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de ssss Seguros Generales, S.A. y de D. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 321/2020

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de septiembre de 2020 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. yyy2 y D. yyy3, en nombre y representación de ssss Seguros Generales, S.A., y de D. yyy1, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de septiembre de 2020, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 321/2020, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 10 de julio de 2018 Dña. yyy2 y D. yyy3, en nombre y representación de ssss Seguros Generales, S.A., y de D. yyy1, interponen una reclamación de responsabilidad patrimonial –previamente remitida por correo



electrónico el día 6 de julio- ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente de circulación acaecido en una vía del municipio el 6 de julio de 2017, sobre las 14:00 horas, cuando la rueda delantera izquierda del vehículo en el que circulaba D. yyy1 cayó en el hueco de una alcantarilla, cuya tapa no asentaba bien.

Se reclama una indemnización total de 3.392,62 euros (IVA incluido) de los cuales 3.212,82 euros corresponden a los daños materiales del vehículo y 180 euros a la franquicia abonada por el asegurado.

Se adjunta a la reclamación diligencia de comparecencia ante la Guardia Civil de 18 de julio de 2017, informe pericial de los daños materiales de 31 de agosto, factura de reparación del vehículo emitida el 1 de septiembre y copia de la póliza de seguro.

Se solicita la práctica de prueba testifical (declaración de los testigos identificados en la reclamación).

Segundo.- El 12 de diciembre de 2018 se dicta Resolución de la Alcaldía 199/2018, por la que se inadmite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, por considerar prescrito el derecho a reclamar.

Impugnada la precitada resolución por los reclamantes, es anulada por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de xxx2, de 8 de mayo de 2019, que ordena tramitar la reclamación planteada.

Tercero.- En ejecución de la antedicha resolución judicial, el 26 de julio de 2019 se dicta Resolución de la Alcaldía por la que se admite a trámite la reclamación, se inicia el expediente y se nombra instructor del procedimiento.

Cuarto.- Mediante providencia del instructor de 9 de octubre se tiene por personada en el procedimiento a Dña. yyy4, en nombre y representación de la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

Quinto.- Dictada y notificada a las partes providencia del instructor relativa a la proposición de pruebas, la compañía aseguradora del Ayuntamiento solicita la inclusión en el expediente del vídeo de la vista oral celebrada en el



previo procedimiento judicial, dando por reproducidas su contestación a la demanda y las diversas manifestaciones y declaraciones de los testigos.

La parte reclamante solicita la práctica de prueba testifical, la emisión de informe por el servicio municipal presuntamente causante de los daños producidos y la incorporación al expediente de la documentación aportada junto a la reclamación.

Sexto.- El 5 de noviembre el arquitecto técnico municipal emite informe en el que concluye que no puede informar sobre el estado de las alcantarillas en 2017, cuando se produjo el accidente. Acompaña reportaje fotográfico.

Séptimo.- El 22 de noviembre de 2019 se practica la prueba testifical, con declaración e interrogatorio del conductor del vehículo, del perito que evaluó los daños materiales del vehículo, del propietario del taller en que se realizó la reparación y del padre del reclamante, que presencié los hechos.

Octavo.- El 12 de febrero de 2020 el arquitecto técnico municipal emite nuevo informe en el que indica que no puede informar sobre el estado de la alcantarilla en la que presuntamente se produjo el accidente en la fecha en que este tuvo lugar; y que no constan incidencias sobre el estado de las tapas de registro en la vía en cuestión, ni comunicaciones del personal encargado de su mantenimiento. Destaca finalmente la inexistencia de informe o atestado acreditativo de las circunstancias en que se produjo el accidente.

Noveno.- El 13 de febrero se concede trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento.

En uso de su derecho, la parte reclamante, a la vista de las fotografías que acompañan al primer informe emitido por el arquitecto técnico municipal (que muestran una capa de cemento en el perímetro de varias tapas de registro de la vía en que se produjo el accidente), solicita la emisión de un nuevo informe que aclare en qué momento se han reparado, en qué ha consistido dicha reparación y si existen o no quejas vecinales sobre su estado de conservación. Asimismo, en vista de la prueba testifical, se reitera en el contenido de la reclamación.



La compañía aseguradora del Ayuntamiento solicita la desestimación de la reclamación, por falta de prueba del mal estado de la tapa de la alcantarilla o de su defectuosa colocación y de las circunstancias en que se produjo el accidente.

Décimo.- El 6 de marzo, en respuesta a las alegaciones de la parte reclamante, se emite nuevo informe por el arquitecto técnico municipal.

Decimoprimer.- El 14 de septiembre se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Decimosegundo.- Por Acuerdo de 13 de octubre 2020, del Presidente del Consejo Consultivo, se requiere al Ayuntamiento la documentación acreditativa de la remisión a la parte reclamante de un informe emitido con posterioridad al trámite de audiencia y de la concesión de un nuevo trámite de audiencia, así como la elaboración de una nueva propuesta de resolución.

En la misma fecha se suspende el plazo para emitir el dictamen.

Decimotercero.- En respuesta al requerimiento efectuado, se remite la documentación solicitada y la nueva propuesta de resolución.

Recibida dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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 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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo de instrucción del procedimiento, circunstancia que necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, 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 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, párrafo segundo, 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, 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 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.

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".

No obstante lo anterior, 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 aquel 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 aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas 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 aquel 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 aquella, 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 aquella".

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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyy1 y por la compañía aseguradora de su vehículo, debido a los daños sufridos en éste como consecuencia de un accidente por el mal estado de la calzada.

En cuanto a la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el 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. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el caso examinado, la parte reclamante afirma que los daños ocasionados en el vehículo asegurado se debieron al hecho de introducir su rueda delantera izquierda en el hueco existente en una alcantarilla cuya tapa se encontraba desplazada.

El Ayuntamiento sin embargo, a la vista de los documentos que integran el expediente, afirma que no puede considerarse probada la realidad de las circunstancias en que se produjo el daño en que se fundamenta la reclamación.

El análisis del asunto objeto de dictamen requiere por tanto examinar la prueba obrante en el expediente remitido.

La prueba documental aportada por la parte reclamante acredita la existencia de daños en el vehículo y la cuantía a la que ascienden, pero no el modo y lugar en que se produjeron, puesto que la diligencia de comparecencia ante la Guardia Civil (fecha doce días después de producirse el incidente) recoge la denuncia del conductor del vehículo, pero no da fe de la realidad de los hechos denunciados.



En la precitada diligencia, D. yyy1 indica que en el momento del incidente no valoró los daños causados, pero que el domingo 16 de julio (diez días después del accidente) su padre observó que la tapa en cuestión estaba quitada y la colocó correctamente; por ello quiere hacer constar "que esa alcantarilla no asienta bien en la boca de la misma, ya que tiene una oscilación y piensa que pudiera ser que al pasar camiones ya que se encuentran cerca unos contenedores, estos puede que la levanten y ese sea el motivo de que quede el hueco abierto"

En la prueba testifical practicada, al ser preguntado por los hechos, declara que metió la rueda del vehículo en el hueco de la alcantarilla y que comprobó los daños sufridos, motivo por el que esa misma tarde llevó el coche al taller, donde alinearon la dirección. En respuesta a si la alcantarilla estaba puesta, afirma que "debía de estar superpuesta y al pasar por encima se movió".

El perito que valoró los daños en el vehículo afirma que recibió el encargo el día 19 de julio, mismo día en que efectúa la primera valoración, en la calle, si bien la definitiva no tuvo lugar hasta el 31 de agosto porque hasta que no se desmontó el vehículo no se observaron todos los daños sufridos. Afirma asimismo que los daños son concordantes con la descripción del siniestro.

El dueño del taller mecánico dice no recordar el día exacto en que el vehículo llegó e informa de la realización de dos reparaciones, la primera de la mecánica de la rueda dañada y la segunda del amortiguador.

El padre del conductor, testigo presencial de los hechos, corrobora la versión dada por este e indica que en un primer momento no se apreciaban daños, si bien esa misma tarde su hijo se percató de que la dirección no estaba bien, por lo que llevó el coche al taller, donde le hicieron saber que la dirección estaba descompensada. Preguntado por la colocación de la tapa de la alcantarilla, indica que "debía estar ya movida porque si la pisas normalmente no se mueve". Afirma que en diversas ocasiones la ha encontrado levantada y la ha colocado él mismo, pero desconoce si el Ayuntamiento la ha reparado o no.

Los informes emitidos por el arquitecto técnico municipal indican que no se ha recibido ninguna denuncia o comunicación relativa al estado de conservación de las alcantarillas de la zona y que, en consecuencia, no se ha efectuado ninguna labor de reparación o conservación.



Tampoco constan denuncias al respecto en la Policía Local ni en el Servicio de Emergencias, ni se tiene conocimiento de accidentes similares, pese a que es una calle muy transitada incluso por vehículos pesados.

En vista de lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que, si bien la declaración del padre del conductor reclamante no puede quedar desvirtuada sin más por el hecho de tener tal condición, puesto que precisamente se acostumbra a deambular o en este caso, a circular, en compañía de familiares y conocidos, que son los primeros en presenciar los incidentes, lo cierto es que su declaración debe ser admitida con las reservas oportunas.

En el caso analizado, su declaración no aparece adverada por terceros (viandantes u otros conductores) presentes en el lugar de los hechos, a lo que cabría añadir que la Policía Local, tal y como se ha indicado, no recibió denuncia del accidente.

El reclamante afirma que la misma tarde del siniestro (6 de julio) llevó el vehículo al taller, pero el propietario no recuerda la fecha en que el coche llegó y el perito de la compañía aseguradora ha declarado que no recibió el aviso hasta el día 19 de julio, día en que valoró los daños por primera vez en la vía pública, no en el taller.

Así las cosas, pese a que la finalidad de la prueba no es obtener un elemento de certeza -lo que casi nunca es posible-, sino de convicción, de ahí la admisibilidad de la prueba indiciaria y la regla general de su libre valoración por el órgano a quien compete decidir, lo cierto es que con las premisas expuestas, la única conclusión posible en este caso es que no puede tenerse por acreditada la causa del daño reclamado.

En virtud de lo expuesto, se considera que no existe nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público, razón por la que la reclamación debe estimarse.



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 Dña. yyy2 y D. yyy3, en nombre y representación de ssss Seguros Generales, S.A., y de D. yyy1, 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.