



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 14 de septiembre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, en nombre y representación de ssss Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 435/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 3 de agosto de 2022 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. yyy1, en nombre y representación de ssss Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija, y de D. yyy2, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 12 de agosto de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 435/2022, y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 17 de diciembre de 2020 D. yyy1, en nombre y representación de ssss Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños ocasionados en el vehículo matrícula vvvv, asegurado por la citada entidad, en un accidente acaecido el 23 de octubre de 2020, cuando



circulaba por la cc-514, en el punto kilométrico 4, de la citada localidad, como consecuencia de la existencia de obras sin señalizar en la calzada.

Solicita una indemnización de 6.197,82 euros.

Junto al citado escrito aporta copia de poder notarial a los efectos de acreditar la representación que ostenta de la entidad aseguradora, de informe estadístico del accidente, de ticket de tasación y de factura de reparación del vehículo por importe de 5.897,82 euros (IVA incluido). Figura también la deducción de la franquicia por importe de 300 euros.

Con posterioridad, el 28 de enero de 2021 presenta reclamación de responsabilidad patrimonial en nombre y representación del propietario del vehículo, D. yyy2, en la que solicita el importe de la franquicia (300 euros). Aporta, entre otra documentación, documento acreditativo de la representación, copia del DNI y del permiso de circulación del vehículo y la factura por franquicia.

Segundo.- Figura en el expediente providencia por la que se solicita a la contratista comprobación y remisión de informe.

El 2 de febrero de 2021 la dirección de obra informa lo siguiente: "Las circunstancias en las que se producen los desperfectos que se reclaman, no se pueden comprobar ya que han pasado varios meses.

»En el punto en el que se producen los daños existe un punto de luz que ilumina suficientemente la calzada, ya que toda la carretera de ccc1 en casco urbano está iluminada.

»Existe una señal de limitación de velocidad a 30 km/h por obras.

»No obstante, se traslada esta reclamación al contratista, para que si los desperfectos reseñados hubieran sido ocasionados por alguna circunstancia imputable a la obra, proceda a subsanarlo".

Tercero.- Obra en el expediente escrito de la Comandancia de la Guardia Civil de xxx2, que informa "que por estos hechos se instruyeron Diligencias a prevención nº 943/20 las cuales se encuentran archivadas en el Equipo de Atestados e Informes del Subsector de Tráfico de la Guardia Civil en Avd. ccc2 Nº 3 (xxx3)". Se adjunta a dicho escrito el informe estadístico.



Cuarto.- El 1 de marzo de 2021 el arquitecto técnico del Ayuntamiento emite informe con el siguiente contenido: "No se ha tenido con anterioridad a esta fecha conocimiento al respecto de los daños reclamados, desconociendo por tanto las circunstancias, no teniendo otros datos de prueba. En el expediente consta informe de la Guardia Civil, pero no constan fotografías ni atestado que aporte otros datos más precisos".

Quinto.- El 4 de marzo se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Sexto.- Notificado el siniestro a la aseguradora del Ayuntamiento, esta informa que no puede dar cobertura a la reclamación.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia, la reclamante presenta alegaciones en el que reitera la pretensión inicialmente deducida.

La entidad aseguradora informa el 6 de mayo que "De la información obrante no se establece un nexo causal entre los hechos y el funcionamiento del servicio público, siendo el supuesto responsable de los hechos la empresa encargada de las obras".

Octavo.- El 1 de julio de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, comunicando al interesado que deberá dirigirse a la empresa contratista de las obras.

Noveno.- Solicitado el preceptivo dictamen de este Consejo, el Dictamen 336/2021, de 23 de septiembre, concluyó que "Ante la notoria insuficiencia de la instrucción, no procede un pronunciamiento de este Consejo Consultivo sobre el fondo de la cuestión planteada.

»Es preciso que, previamente, se concluya la tramitación del expediente, en la que deberá recabarse nuevo informe del servicio, exhaustivo y argumentado, tras lo cual deberá concederse nuevo trámite de audiencia a todos los interesados, incluido el contratista de las obras, y formularse nueva propuesta de resolución, tras lo cual deberá solicitarse el dictamen de este Consejo Consultivo".

Décimo.- El 2 de febrero de 2022 el arquitecto técnico municipal informa "en relación con la manifestación realizada por el conductor que se recoge en el 2º párrafo de la página 6, 'la señalización de la zona acotada por vallas no estaba suficientemente iluminada', procede informar:



»- En el transcurso de las obras, la regulación del tráfico se ha realizado mediante semáforos que daban paso alternativo a uno u otro sentido de circulación en los tramos delimitados siguiendo el planteamiento de ejecución del proyecto aprobado.

»- En cuanto a la iluminación, las obras se han ejecutado sobre una parte de la carretera cc-514 que se considera travesía a lo largo del casco urbano. Que en todo momento se ha mantenido la iluminación municipal existente antes de la realización de las obras y que era suficiente para la velocidad genérica de la vía (50Km/h). Con mayor motivo esta iluminación, que reitero se ha mantenido durante el transcurso de las obras, debe ser suficiente para el tránsito con una velocidad menor (30Km/h), que es la velocidad límite que indicaban las señales instaladas”.

Decimoprimer.- El 8 de febrero de 2022 la Guardia Civil informa que solamente consta en sus bases de datos este siniestro vial por la misma causa y en el mismo tramo en la fecha del siniestro (octubre – diciembre 2020); y, respecto a la aclaración solicitada acerca de si el estado de la señalización y de la vía del tramo de obras resulta deficiente, adjunta informe del agente que acudió al lugar y confecciono el FODA del siniestro, en el que se indica que “la dirección de obra informa que existía una limitación de 30 km/h, no observando los guardias civiles comisionados hasta el lugar ninguna señal en esa vía que limite la velocidad a 30 km/h. Sobre la señalización que delimita la zona de obra, informa que consta de 3 vallas con una señal R400-b de flecha de sentido obligatorio y dos señales de prohibición de adelantar y de peligro obras, encontrándose en una zona posterior a la del accidente. Sobre la iluminación, refiere que la calle se encontraba en el momento del accidente con zona delimitada por vallas escasamente iluminada, existiendo una única baliza luminosa con luz muy tenue (casi apagada)”.

Decimosegundo.- El 3 de marzo de 2022 la dirección de obra informa que “se nos pide informe el 1 de febrero de 2021, después de más de tres meses del accidente. Las obras consisten en un cruce de la carretera cc-514, con una conducción de saneamiento, ejecutada en dos mitades, primeramente, un carril dando servicio por el otro, y posteriormente el segundo carril dando servicio por el carril anteriormente ejecutado. El accidente tiene lugar en un tramo recto de la carretera cc-514, situado en casco urbano, suficientemente iluminado por el alumbrado público municipal existente (como se aprecia en la fotografía de la zona que se adjunta), indicar que a 5 metros del cruce de



calzada existe una farola y es donde se encuentra el vehículo que aparece en la fotografía siguiente.

»Como indicamos en un punto anterior, el cruce de la carretera cc-514 se ejecuta en dos tramos, cortando un solo carril de la calzada durante un periodo de 1 o 2 días, colocando posteriormente chapones para poder dar servicio en el carril afectado por el corte. En este caso se ejecutó el hormigonado de la zanja el viernes 23 de octubre de 2020 por la mañana, por lo que el vallado no se iba a retirar hasta el lunes siguiente. La señalización requerida al contratista consiste en delimitar la zona con vallas de protección amarillas, limitación de velocidad a 30 km/h (la limitación de la carretera era de 50 km/h), señalización de estrechamiento de calzada y por la noche balizas luminosas colocadas sobre las vallas de protección (como se aprecia en la fotografía)».

Decimotercero.- El 20 de mayo la aseguradora del Ayuntamiento presenta escrito en el que considera que no se acredita por los reclamantes un defectuoso estado de señalización, estando iluminada la vía con luz artificial y la del propio coche, por lo que no se pueden asumir los daños reclamados.

Decimocuarto.- Concedido trámite de audiencia a los interesados el 25 de mayo, se presentan alegaciones el 8 de junio por el contratista qqqq, S.L., que alude a la indefensión que le causa no haber tenido acceso a la información esencial y descarta su responsabilidad, puesto que las obras que se realizaron en la carretera ccc1 estaban debidamente valladas y señalizadas, siendo perfectamente visibles a larga distancia; la obra estaba convenientemente señalada; la carretera tenía la limitación de 30 km/h, y por lo tanto cumplía con todos los requisitos exigidos. Añade que la petición que se les dirige de redactar un informe técnico sobre la vía, habiendo concluido las obras hace meses, les resulta inviable.

Decimoquinto.- El 2 de agosto de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, sin perjuicio de la que, en su caso, el interesado pudiera exigir a la empresa contratista de las obras.

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 carácter general con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). La contratista no ha acreditado los problemas técnicos que le han impedido el acceso al expediente completo, al que alude en sus alegaciones de 8 de junio de 2022.

No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en los reclamantes los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. En concreto, la legitimación de la entidad aseguradora se desprende de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, según el cual "El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización".

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir conforme a 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 (LBRL), en relación con el artículo 92 de la LPAC.



Los interesados han ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con el artículo 67.1 de la LPAC, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante.

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, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra 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 a causa de un accidente ocasionado por el defectuoso 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 2568/86, de 28 de noviembre.

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 a los conductores de vehículos -usuarios del servicio público- unos deberes, tales como conducir con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio y ajeno (artículo 10.2); estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 13.1); respetar los límites de velocidad establecidos y tener en cuenta, además, las características y el estado de la vía, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad del vehículo a las mismas (artículo 21.1).

Por su parte, el artículo 57.1 de la misma Ley 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" 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 aquella está obligada a garantizar".

Cuando se plantea, como en el presente caso, una responsabilidad patrimonial frente a la Administración Pública en la que interviene un contratista la doctrina jurisprudencial considera que existen dos posibilidades a la hora de resolver estos procedimientos:



1.- O bien la Administración estima, total o parcialmente, la reclamación administrativa por reconocer la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial a su cargo, sin perjuicio de la posible acción de repetición una vez satisfecha la indemnización.

2.- O bien desestima la reclamación por considerar, como fundamento, que la responsabilidad corresponde al contratista, resolución que, sin reconocer derecho alguno a ser indemnizado, ni fijar cuantía alguna, deja abierta la acción del perjudicado -si está conforme- para reclamar contra el contratista por la vía oportuna.

Lo que no podrá hacer la Administración es dictar ambos pronunciamientos a la vez.

A la vista de la postura mantenida por los tribunales, 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, 550/2019, de 21 de noviembre, 347/2020, de 15 de octubre o 165/2021, de 17 de junio), 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".

Sin perjuicio de lo anterior, para llegar a declarar la citada responsabilidad patrimonial de la Administración, hay que analizar si se dan los requisitos necesarios para su nacimiento, esto es la efectiva producción de un daño antijurídico, que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar, derivado de una relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

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, los daños ocasionados en el accidente fueron o no consecuencia del deficiente funcionamiento del servicio, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre este 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.

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".

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, el informe estadístico Arena elaborado por la Guardia Civil atribuye el accidente a la existencia de un obstáculo en la vía por la presencia de las obras. La descripción obrante en el citado informe estadístico, en lo que refiere como "posibles factores del



agente”, alude al “estado de señalización y de la vía al estar el tramo en obras resulta deficiente”, y hace constar que existía iluminación artificial y buena visibilidad en el lugar del accidente. En el Dictamen 336/2021, emitido por este Consejo en el mismo expediente, se puso de manifiesto la necesidad de aclarar los datos relativos a la señalización e iluminación de la vía. A estos efectos, el informe elaborado por el agente actuante el 4 de febrero de 2022, aclara que, frente a lo manifestado por la Dirección de Obra, no existía señalización de limitación de velocidad a 30 km/h; que, pese a existir vallas delimitadoras de las obras, las señales de prohibición de adelantar y de peligro obras, se encontraban en una zona posterior a la del accidente; y que en el momento del accidente la calle se encontraba escasamente iluminada, existiendo una única baliza luminosa con luz muy tenue (casi apagada).

Estas circunstancias, deficiencias en la señalización e iluminación insuficiente, permiten considerar acreditada la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio municipal y permiten fundar la responsabilidad del Ayuntamiento que, en cuanto titular de la vía, sigue ostentando la responsabilidad en el mantenimiento de esta en las condiciones adecuadas de seguridad así como la superior vigilancia de la vía y de las obras, sin perjuicio, como se ha indicado, de que por este se ejerciten las acciones de repetición que, en su caso, pudieran proceder frente al contratista de las obras.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, la aseguradora reclamante, ssss Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija, solicita una indemnización de 5.897,87 euros, resultante de deducir del total, 6.197,87 euros, la franquicia de 300 euros que es reclamada por D. yyy2, de acuerdo con las facturas obrantes en el expediente. Estas cantidades no han sido objeto de contradicción por parte de la Administración, por lo que se entiende procedente su abono.

El importe de la indemnización deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 32.3 de la LRJSP.



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. yyy1, en nombre y representación de ssss Mutua de Seguros y Reaseguros a Prima Fija, y de 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.