



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 1 de febrero de 2024, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 522/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de diciembre de 2023 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 Dña. yyyy, debido a los daños sufridos por la defectuosa tramitación, por parte de la Policía Municipal, de un atestado en un accidente de circulación.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de diciembre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 522/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, tal y 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 presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 16 de junio de 2023 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxx1, por los daños sufridos como consecuencia de la defectuosa tramitación, por la Policía Municipal, del atestado instruido a consecuencia de un accidente de tráfico sufrido el 18 de junio de 2022 mientras circulaba en bicicleta por la avenida ccc1, esquina con el puente ccc2 de esa ciudad, al ser arrollada por un vehículo.



Sostiene que los agentes que intervinieron en el atestado incurrieron en las siguientes negligencias:

»1.- Realizan inicialmente un parte de accidente por daños o lesiones leves, cuando realmente son lesiones graves que han dado lugar incluso a operación quirúrgica, lesiones de las que continúo sin sanar a fecha de hoy.

»2.- No se practicó en ese momento prueba de alcoholemia al conductor del vehículo que se saltó el semáforo en rojo provocando mi atropello.

»3.- No se midieron las frenadas (o no se incorporó a ningún documento la ausencia de las mismas) para poder calcular la velocidad a la que circulaba el vehículo causante del atropello.

»4.- No se procedió a recoger en ese momento la regulación semafórica existente en el momento del siniestro”.

Indica que la consecuencia última de todo ello ha sido la imposibilidad de continuar con la vía penal para exigir responsabilidad al conductor del vehículo, debido a la falta de pruebas, y al haberse dictado auto de sobreseimiento provisional por el Juzgado de Instrucción nº 2 de xxx2, lo cual habría generado una vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva.

Solicita una indemnización por daños morales de 10.000 euros.

Aporta junto con la reclamación el atestado policial, auto de 27 de marzo de 2023 del Juzgado de Instrucción nº 2 de xxx2 desestimatorio del recurso de reforma interpuesto contra la resolución dictada por el mismo el 9 de marzo de 2023, así como diversa documentación médica.

Segundo.- Obra en el expediente informe de la Policía Local de 28 de junio de 2023.

Tercero.- Mediante providencia de 31 de julio se pone de manifiesto el expediente a la reclamante y se le concede trámite de audiencia.

Tras obtener copia del expediente, el 21 de agosto la interesada presenta alegaciones en las que solicita que “se continúe la tramitación por los hechos ocurridos con varios testigos presenciales, para que se tramite



expediente sancionador contra el conductor” y se le impongan las sanciones administrativas correspondientes.

El 7 de septiembre vuelve a efectuar alegaciones, al considerar que el expediente proporcionado no se encontraba completo.

Cuarto.- El 27 de septiembre el Ayuntamiento solicita copia del Procedimiento Abreviado 968/2022 al Juzgado de Instrucción nº 2 de xxx2.

Quinto.- El 18 de diciembre 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.

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 (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.



La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

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, a la que además 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 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 LBRL 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 2.568/86, de 28 de noviembre.

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 el mismo que se pueda producir. 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.

5ª.- En cuanto al fondo el asunto, la reclamante alega que si el atestado se hubiese tramitado de la manera correcta (esto es, que el parte se hubiese tramitado por lesiones graves y no leves, se hubiese practicado la prueba de alcoholemia al conductor y se hubieran medido las frenadas y comprobado la regulación semafórica), no se habría archivado el asunto en vía penal y habría podido recibir la indemnización que le correspondiera por tales hechos.

En realidad, la reclamante está dando por cierto que con la realización de dichas actuaciones, señaladas en el escrito de reclamación, el juzgado habría condenado al conductor del vehículo como responsable de un delito contra la seguridad del tráfico, obligándole al pago de los daños y perjuicios correspondientes.

No obstante, aun cuando se hubiesen practicado tales actuaciones, no es posible conocer a priori cuál hubiese sido el sentido de la resolución que se hubiera dictado, en la cual el juzgado habría valorado la totalidad de la prueba admitida y practicada, con los resultados que hubiesen procedido.

Por ello, lo que está solicitando la reclamante es el resarcimiento de meras expectativas de derechos.

A este respecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 1995 señala que "la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado". De dicha sentencia se infiere que el daño ha de ser real y actual, como señalan, asimismo, las sentencias de 16 de octubre de 1995 y 16 de febrero de 1998, entre otras. De este modo quedarían excluidas tales expectativas, o los daños futuros. Y la más reciente sentencia de 24 de marzo de 2014, en la que el mismo Tribunal destaca que "el daño debe ser real, cierto y determinado, sin que sean estimables los daños hipotéticos, potenciales, contingentes, dudosos o presumibles y sin que sea tampoco bastante la mera frustración de una expectativa".



A mayor abundamiento, de la documentación judicial que obra en el expediente no puede deducirse que de manera inmediata la causa última del sobreseimiento provisional haya sido la defectuosa tramitación del atestado por parte de los agentes de la Policía Municipal y la falta de realización de las actuaciones detalladas por la reclamante en su escrito inicial.

En este sentido, el auto de 27 de marzo de 2023 del Juzgado de Instrucción nº 2 de xxx2 que desestima el recurso de reforma interpuesto por la hoy reclamante frente a la resolución dictada por el mismo juzgado el 9 de marzo anterior, en el que se acuerda no haber lugar a la reapertura del procedimiento, indica en su fundamento de derecho único lo siguiente: "el auto de 7 de octubre de 2022, no recurrido, se fundamentaba en el informe del atestado policial, por lo que la providencia de 9 de marzo acuerda no haber lugar a la reapertura al considerar los hechos no constitutivos de infracción criminal. (...) La ciclista circuló en ese tramo en sentido opuesto. Si bien puede haber una cierta falta de diligencia conductor del turismo, que debía extremar la precaución, queda degradada por ese error de la ciclista".

De ello se desprende que el juzgado de instrucción parece considerar la existencia de una concurrencia de culpas entre el conductor del vehículo y la reclamante y, por ello, no aprecia indicios de conducta delictiva en dicho conductor.

Esta conclusión se ve corroborada, entre otros documentos, por la diligencia de informe que constituye el folio 10 del atestado policial (folio 77 del expediente) que señala que, "aunque el semáforo para el paso de ciclistas se encontrara en fase verde, en base a la señalización horizontal del carril bici antes y después del paso para ciclistas, indican que el sentido en ese tramo es opuesto al cual circulaba el vehículo `B´"; y por el informe del inspector jefe del distrito III de 28 de junio de 2023 (folio 21 del expediente) cuando señala que "El Equipo de Atestados realizó el mismo elaborando un estudio más exhaustivo del accidente y dejando claro que la bicicleta circulaba en dirección contraria a la permitida, lo cual consta en la sentencia judicial".

También merece destacarse que no se han recurrido en apelación ni el auto de 7 de octubre de 2022, que decreta el sobreseimiento provisional de las actuaciones, ni el auto de 23 de marzo de 2023, que desestima el recurso de reforma interpuesto por la hoy reclamante frente a la resolución dictada por el mismo juzgado el 9 de marzo de ese año. Conviene recordar que el artículo 641.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que "Procederá el



sobreseimiento provisional: 1º.- Cuando no resulte debidamente justificada la perpetración del delito que haya dado motivo a la formación de la causa”.

Pero es que, además, el auto judicial citado también subraya la meticulosidad de la actuación policial a la hora de esclarecer los hechos, al destacar: “Cierto es que, como se argumenta en el recurso, se había oído a dos testigos que parecía apuntar a que la culpa del siniestro era del conductor denunciado, pero ante esas manifestaciones están los datos objetivados del atestado y el informe del mismo, en el que la fuerza actuante tras un minucioso análisis de la estructura del cruce y de los elementos semaforicos, concluye que la conductora de la bicicleta se confundió y las indicaciones del semáforo en verde era para los peatones, no para los ciclistas”.

Tal conclusión del órgano judicial entra en absoluta contradicción con los pretendidos errores y negligencias alegadas por la reclamante en su escrito inicial.

En virtud de lo expuesto, este Consejo considera que los daños reclamados constituyen meras expectativas de derecho no indemnizables y que no ha quedado acreditada la existencia de un nexo causal entre dichos daños y la actividad municipal. Por lo que 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 Dña. yyyy, debido a los daños sufridos por la defectuosa tramitación, por parte de la Policía Municipal, de un atestado en accidente de circulación.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.