



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de marzo de 2017, 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 17 de octubre de 2016 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente de circulación por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de octubre de 2016, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 435/2016, 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. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 20 de enero de 2016 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños materiales y perjuicios sufridos en un accidente acaecido sobre las 14:10 horas del 10 de enero de 2015, cuando circulaba por la carretera CL-512 (a la altura



de la confluencia de la avenida de cccc con la salida hacia la carretera de xxxx2), de titularidad municipal, al resbalar la motocicleta que conducía como consecuencia de la gravilla sin señalizar que había en la calzada a causa de las obras que se estaban ejecutando en la proximidades y caer al suelo.

Reclama una indemnización de 3.918,76 euros, más los intereses legales que correspondan, por los gastos de reparación de la motocicleta y daños personales.

Se adjunta a la reclamación copias del permiso de circulación, del informe de la Policía Local relativo al accidente y diversa documentación acreditativa de la asistencia sanitaria recibida.

Segundo.- El 29 de febrero el Jefe del Servicio de Vialidad informa de que en su Servicio no existe confirmación de denuncia y de que, dado el tiempo transcurrido, no es posible verificar el porqué de la presencia de gravilla en la calzada.

Tercero.- Previo requerimiento del asesor jurídico del Ayuntamiento, el 30 de abril el subinspector de la Policía Judicial de Tráfico emite informe complementario en el que se indica que en el registro policial no existe informe alguno sobre vertido de grava en el punto del accidente; que en el propio expediente de accidente no se hace referencia al origen de la grava y en las fotografías 5 y 6 se observa claramente que la acumulación de grava no se debe a un vertido puntual achacable a un vehículo concreto, sino que se trata de la acumulación por causa de la normal circulación de vehículos, favorecida posiblemente por la existencia de obras en las proximidades; y que tampoco existe constancia en su registro de requerimiento previo alguno a persona, vehículo o entidad responsable de la acumulación de grava, por lo que cabe pensar que la acumulación se debe a falta de conservación del titular de la vía.

Cuarto.- El 9 de mayo el asesor jurídico municipal informa desfavorablemente la reclamación, dadas las circunstancias del accidente (a pleno día y con buen tiempo); además, la arenilla existente en la calzada se encontraba prácticamente en su totalidad en la zona no prevista para el tráfico rodado, sobre las marcas viales para impedir dicho tráfico ("sólo existe arenilla más allá de dichas marcas en una zona ínfima, precisamente porque sobre esa parte de la calzada no tiene incidencia el tráfico rodado, al quedar comprendida



entre la zona de paso habitual de los vehículos que toman la carretera de xxxx2 y la de los que siguen haciendo la rotonda); la arenilla no estaba a la entrada de la rotonda, por lo que un conductor diligente y a la velocidad adecuada podría haber advertido su presencia y, por último, dada la presencia de obras en las proximidades, la limpieza de la calzada requeriría un servicio de limpieza permanente, lo que superaría el estándar de funcionamiento del servicio.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia al reclamante, el 26 de mayo presenta alegaciones en las que reitera su pretensión y solicita que la Policía Local informe sobre si han existido siniestros similares en esa rotonda y por similares causas.

Sexto.- El 8 de junio el asesor jurídico informa nuevamente e indica que la presencia de este tipo de arenilla es cotidiano y habitual en cualquier rotonda fuera del núcleo urbano.

Séptimo.- El 27 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.

Octavo.- Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León de 26 de octubre de 2016 se solicita que se justifique la práctica de las pruebas propuestas por el interesado o, en caso contrario, de la resolución motivada que deniegue su práctica, así como del necesario nuevo trámite de audiencia que habría de concederse al reclamante.

Asimismo, se suspende el plazo para la emisión del dictamen.

Noveno.- El 23 de febrero de 2017 se recibe certificado de la Resolución del teniente de alcalde del Ayuntamiento de xxxx1 por la que se declara improcedente la prueba propuesta por el interesado sobre la base de un informe del asesor jurídico (del que sólo se aporta un extracto) en el que se indica que la desestimación en ningún momento cuestiona los hechos alegados por el reclamante, sino que los asume como probados. No consta haberse practicado el trámite de audiencia requerido.



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 Consultivo de Castilla y León, 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 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Sin embargo debe realizarse un reproche en relación con la actividad instructora desplegada pues no se ha dado cumplimiento a los requerimientos efectuados por este Consejo en relación con la prueba y la audiencia al interesado. A la vista de los indicios probatorios aportados por la reclamante y habida cuenta de que el Ayuntamiento no ha probado lo contrario, pudiendo hacerlo, ha de tenerse por acreditado el mal estado de la calzada alegado; por otra parte, el Ayuntamiento tampoco se ha manifestado sobre la reiterada petición de que se informe sobre el número de siniestros en el lugar del accidente, lo que puede considerarse como un indicio más en orden a acreditar el mal estado continuado de la vía, pues quien puede probar lo contrario no lo ha hecho.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. 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 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 la 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". Este precepto, reproducido casi 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, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

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 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 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 del asunto, el reclamante alega que el accidente se produjo por el mal estado de la calzada, que se encontraba con abundante gravilla y sin la señalización de peligro necesaria y obligatoria.

La calzada forma parte del dominio público de la entidad local (artículos 2 y 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio) y su pavimentación, conservación y mantenimiento en un estado adecuado para la circulación es competencia del municipio (artículo 25.2.d) y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril). Además, debe recordarse que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada (artículo 57 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo).

De acuerdo con ello, el Ayuntamiento debe responder de los daños ocasionados por el incumplimiento de dichas obligaciones, sin que quepa atribuir, en este caso, responsabilidad al conductor de la motocicleta, por lo siguiente: en el informe de la Policía Local emitido en el momento del accidente se deja constancia de la existencia de “gravilla en la calzada (glorieta)”, y a juicio de la fuerza actuante la causa del siniestro fue que el conductor “pierde el control de la motocicleta como consecuencia de la gravilla suelta que hay en la calzada”; en informe complementario de la Policía Judicial de Tráfico (de 30 de abril de 2016) se recoge que la acumulación de grava no se debe a un vertido puntual achacable a un vehículo concreto sino que se trata de la acumulación por causa de la normal circulación de vehículos, favorecida posiblemente por la



existencia de obras en las proximidades y que cabe pensar que la acumulación se debe a falta de conservación del titular de la vía.

A todo ello cabe añadir el reconocimiento de los hechos efectuado por la entidad local reclamada, con una endeble justificación sobre el lugar donde se encontraba la arenilla (fácilmente desplazable por su propia naturaleza) y sin dar razón de la falta de señalización de un peligro real y continuado en el tiempo, como así parece deducirse de los informes anteriormente citados y de la prueba intentada por el interesado.

Valorados todos los factores concurrentes no puede compartirse el criterio sostenido por el Ayuntamiento, al considerarse por este Consejo acreditadas una serie de circunstancias que incrementaban notablemente el riesgo para la circulación, por muy diligente y cuidadoso que fuera el conductor.

Por tanto, este Consejo considera que la reclamación debe estimarse.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, el reclamante ha cuantificado los daños en 3.918,76 euros. La Administración, dada su posición contraria a la estimación de la concurrencia de responsabilidad, no ha discutido las partidas indemnizatorias, pero tampoco las ha aceptado. Es preciso, por ello, que en expediente complementario y contradictorio se verifique la corrección o no de las partidas que se reclaman.

Todo ello sin perjuicio de la actualización de la indemnización en los términos previstos en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 a instancia de D. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente de circulación por el mal estado de la calzada.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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