



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 11 de julio de 2018, 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 14 de junio 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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de junio de 2018, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 271/2018, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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 27 de febrero de 2018 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a un accidente sufrido el 12 de julio de 2017, cuando circulaba con el ciclomotor de

su propiedad, a causa de la existencia de gravilla en la calzada, a la altura del nº 2 de la calle ccc1 de dicha localidad.

Solicita una indemnización de 6.221,7 euros por los siguientes conceptos: 1.939,07 euros por daños materiales (649,14 euros conforme al presupuesto de reparación de la motocicleta; 980,13 euros por sustitución de gafas, y por pantalón corto, polo y deportivas 179,85 euros) y 4.282,63 euros por los daños personales sufridos (18 días de perjuicio personal moderado, 38 días de perjuicio personal básico y 3 puntos de secuelas).

Acompaña a su escrito copia del atestado policial, del presupuesto de reparación del ciclomotor, de facturas por adquisición de casco, lentes y montura, de diversa documentación médica y del informe de valoración del daño corporal, así como un reportaje fotográfico relativo a las prendas cuya sustitución solicita y del lugar del siniestro.

**Segundo.-** Consta en el expediente el atestado de la Policía Local de 12 de julio de 2017 e informe del Servicio de Limpieza de 23 de marzo de 2018, en el que se expone que "con fecha 12 de julio se recibieron dos llamadas telefónicas por parte de Policía Municipal para que acudiésemos, como así se hizo, a limpiar tierra que había vertido algún camión tanto en la calle ccc2 con calle ccc3, como en la calle ccc1 con calle ccc4.

»Entendemos que la responsabilidad es del vehículo que vertió la arena en la calzada, ya que por otro lado, por parte de este Servicio se actuó con la mayor premura posible con el fin de evitar hechos como el que motiva la presente reclamación".

**Tercero.-** Concedido trámite de audiencia, se presentan alegaciones en las que se reitera la pretensión inicialmente deducida. En dichas alegaciones se hace constar: "Creemos que es incierto lo manifestado (...). Al efecto se acompañan fotografías tomadas a continuación de suceder el siniestro (está el agente municipal tomando notas) en las que puede verse que no es arena ajena a la calzada, sino que es algo desprendido de esta y de su mal estado". Se añade que "Días anteriores a estos hechos-se supone que por no pintar las líneas blancas del paso de peatones. Se habían rallado (sic) las mismas (puede apreciarse en la fotografías y probablemente no se limpiara correctamente y quedara las gravilla (sic) que aparece en las fotografías (...))."

**Cuarto-** El 5 de junio de 2018 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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, sustancialmente, 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 el reclamante 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 las competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 124.4.ñ) y 124.5 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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente acaecido por la existencia de gravilla en 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".

La Administración titular de la vía, como responsable de ella, tiene la obligación de mantenerla en adecuada conservación para su uso, de tal forma que la seguridad de quienes las utilicen quede garantizada. Así, el artículo 57.1 del texto articulado 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, dispone que "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la

misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y 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 aquélla está obligada a garantizar".

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida fue o no consecuencia del mal estado de la calzada, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio 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.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por el reclamante 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 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 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, ya que en el atestado emitido por la Policía Local se hace constar la existencia de gravilla en ella.

Tal y como se ha indicado anteriormente, a la Administración titular le compete mantener las vías en buenas condiciones para el tráfico. Por ello, la existencia en la calzada de gravilla o arena afecta a la utilización normal del servicio público y supone un peligro para la circulación que debe ser removido por la Administración como obligación que le viene legalmente impuesta.

No consta la existencia de exceso de velocidad, ni tampoco cualquier otra cuestión que permita verificar la existencia de culpa del conductor, ni se ha probado por la Administración la concurrencia de fuerza mayor.

Este Consejo no comparte la consideración contenida en la propuesta de resolución respecto a que la gravilla supone un hecho de tercero que interfiere el nexo de causalidad con la actividad municipal; debe analizarse si la presencia de gravilla es o no imputable a la Administración.

El nivel de exigibilidad del funcionamiento del servicio público referido, no puede llegar hasta el punto de pretender que la Administración elimine, de forma inmediata, todos los derramamientos singulares de gravilla, ya que la ocasional presencia en la calzada de gravilla por la acción de un tercero no genera automáticamente la correlativa responsabilidad de la Administración frente a los daños que se causen a los usuarios de la vía pública, salvo que se

observe un funcionamiento anormal por parte de la Administración en cuanto a la conservación y mantenimiento de la vía.

En este sentido es jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo (Sentencias de 8 de octubre de 1986 y 11 de febrero de 1987, entre otras), que no queda excluido que se establezca la imputación de la responsabilidad a la Administración en los supuestos de daños producidos con ocasión de accidentes de tráfico en los que la situación de peligro inminente en la circulación se origina a causa de la acción directa de terceros sobre la calzada; y, en concreto, en los supuestos de que dicho peligro se produce por la presencia en la calzada de obstáculos. El presupuesto necesario, en estos casos, es que el funcionamiento del servicio público opere, de forma mediata, como un nexo causal eficiente.

Para la apreciación de la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de un tercero y la inactividad de la Administración, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial señalado en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 1993 (en el mismo sentido las Sentencias del mismo Tribunal de 27 de noviembre de 1993 y 31 de enero de 1996), según la cual "(...) ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado (...)".

A este efecto, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de la Administración, en la prevención de situaciones de riesgo, ha de dirigirse a dilucidar, como se señala en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 7 de octubre de 1997, "(...) si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo". Asimismo, se aporta en la propia Sentencia el siguiente criterio metodológico: "(...) para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa".



Asimismo, respecto a la carga de la prueba en estos casos, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de diciembre de 2002, ha declarado que "por aplicación de los principios de la carga de la prueba contenidos en el artículo 1.214 del Código Civil, es claro que corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, y salvo en el supuesto de hecho notorio le corresponde también a la Administración acreditar aquellas circunstancias de hecho que definen el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos producidos por los mismos, sin que conste siquiera que la función de mantenimiento de la carretera se haya realizado, en la zona en que se produjo el accidente, en la forma habitual y correcta, prueba cuya carga no puede trasladarse al recurrente, siendo así que en el presente caso ha de aplicarse el principio de facilidad probatoria y, en definitiva, a la Administración le correspondía acreditar que, con los medios que disponía resultaba imposible evitar hechos como el producido y, en definitiva, proceder a la limpieza de la vía pública o a la colocación de señales que indicarán la peligrosidad del pavimento".

En el presente supuesto no existe información suficiente relativa a la intervención del tercero, salvo la que deriva del contenido del informe del Servicio de Limpieza, que indica que la gravilla procedería de la tierra que había vertido algún camión, tanto en la calle ccc2 con ccc3 como en la calle ccc1 con ccc4. No obstante y sin perjuicio de la dificultad que reviste una prueba de tal carácter, no consta prueba suficiente al respecto, sin que tampoco el atestado de la Policía Local constate la procedencia de la gravilla.

Además, el informe del Servicio sólo indica que se actuó con la mayor premura posible, acudiendo a limpiar la tierra al recibir dos llamadas telefónicas de la Policía Local. Al margen de lo indicado, no existen otras manifestaciones o pruebas relativas a la actuación de la Administración respecto de la adecuada conservación de la vía, porque, si bien no es exigible una prevención y eliminación instantánea de la gravilla o cualquier otro obstáculo existente en la calzada, no puede obviarse que la intervención de un tercero no puede siempre exonerar de responsabilidad en los casos de ineficiencia o inactividad administrativa en su deber de conservación y mantenimiento de las vías.

Por tanto, en atención a la doctrina jurisprudencial expuesta, especialmente de la que deriva de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2002, respecto de la carga de la prueba, la reclamación debe estimarse.

**6ª.-** En relación con la cuantía de la indemnización, su determinación deberá fijarse en expediente contradictorio instruido al efecto, dado que la postura de la Administración era desfavorable a la estimación de la reclamación y no ha entrado a valorar las correspondientes partidas.

No obstante, puede indicarse que en la reclamación se emplea, como criterio de valoración de los daños personales sufridos, el que proporciona 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, utilizado habitualmente por este Consejo como orientador en casos similares y cuyo valor como criterio de referencia a tales efectos se destaca ahora expresamente por el artículo 34.2 de la LRJSP, y se aporta un informe de valoración del daño corporal, la valoración formulada, en principio, se considera correcta.

Respecto de los daños materiales, deberá tenerse en cuenta tanto la posibilidad de solicitar la correspondiente prueba de estos, como la de acudir, en caso de falta de prueba de éstos, al valor de mercado.

La indemnización así determinada deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en 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, en los términos expresados en el cuerpo de este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial

iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx, 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.