



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 28 de julio de 2021, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 223/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 24 de mayo de 2021 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. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 4 de junio de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 223/2021 y se inició 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. Herrera Campo.



Primero.- El 19 de noviembre de 2020 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, por los daños sufridos en un accidente acaecido el día 15 de septiembre de 2019, sobre las 13:30 horas, al circular en motocicleta desde xxx2 hacia la Urbanización ccc1, por la Avenida de ccc2, cuando a llegar a las cercanías de la referida urbanización, perteneciente al citado municipio, en la glorieta donde se encuentra el arco de piedra, ha frenado y, como consecuencia de "la arena existente en la calzada, no ha podido evitar perder el control del vehículo cayendo sobre la calzada".

Solicita una indemnización total de 24.483,17 euros por los daños personales y materiales derivados del accidente.

Adjunta a su escrito copia de permiso de circulación, del informe por siniestro vial elaborado por la Guardia Civil, de informe de valoración de daños materiales del vehículo, de informe médico de valoración del daño corporal y de diversa documentación médica. A requerimiento de la Administración aporta el permiso de circulación, la tarjeta de inspección técnica del vehículo y declaraciones de no ser sujeto pasivo del IVA y de no haber reparado el vehículo.

Segundo.- El 16 de febrero de 2021 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor y secretaria del procedimiento, lo que se notifica al interesado.

Tercero.- Mediante Oficio de la Comandancia de la Guardia Civil de xxx2 (Puesto Principal de xxx3), se comunica que en los archivos de esa Unidad no consta actuación alguna en relación al accidente, por lo que omiten la remisión del atestado solicitada por el Ayuntamiento. No obstante, se indica que "se pudo saber que por parte del Equipo de Atestados de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de xxx2, con fecha 19/02/2021 les han remitido lo actuado en relación a lo interesado".

Obran en el expediente fotografías relativas al estado de la calzada y de la motocicleta, si bien no consta la concreta procedencia de las mismas.



Cuarto.- El 9 de abril de 2021 el arquitecto técnico municipal emite informe en el que, entre otras circunstancias, hace constar lo siguiente:

“(...) conforme a las fotografías aportadas. se observa que el depósito de arena-gravilla no cubre todo el ancho del carril derecho de la calzada por el que circulaba el motorista. Dicha calzada cuenta con dos carriles de acceso a la urbanización, de dirección ascendente promediando un ancho medio de 7 metros aproximadamente 3,5 mts. por carril y otros dos carriles hacia xxx2.

»(...) no se aprecia de forma clara que exista una acumulación significativa de depósito de arena en la superficie de la calzada, reflejándose como una mancha aparentemente algo difuminada sobre el pavimento.

»(...) no se puede verificar con precisión el estado real en que se encontraba el pavimento de calzada en el momento de producirse el accidente al haber transcurrido más de un año.

»(...) existe señalización de limitación de velocidad a 30 Km/hora con señal de advertencia de peligro intersección con circulación giratoria `rotonda´, así como señales de precaución ronda rotonda y de cruce de paso de peatones.

»(...) no hay constancia en el departamento de urbanismo y policía local de incidencias o reclamaciones por esa fecha.

»(...) se realiza un mantenimiento de limpieza diario de las vías (máquina barredora) entendiéndose como tal calzada y aceras”.

Quinto.- Figura en el expediente escrito de alegaciones de la entidad aseguradora del Ayuntamiento, en el que considera que procede desestimar la reclamación.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia, el representante legal del interesado presenta escrito de alegaciones en el que reitera su pretensión.

Séptimo.- El 18 de mayo de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al concluir que las circunstancias que concurren



en el caso permiten deducir razonablemente que la caída pudo producirse por una distracción o fallo en la conducción.

Octavo.- El 20 de mayo de 2021 se acuerda suspender el plazo de resolución del procedimiento, en atención a lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

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. Corresponde 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 la LPAC.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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.

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 se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL, 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) 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 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 por D. yyyy, debido a los daños personales y materiales causados en un accidente, por la presencia de arena 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 LBRL, 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.

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".

En el presente caso, admitida y comprobada la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la cuestión planteada consiste en establecer si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el reclamante 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 aquella de la infraestructura material, 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 del administrado, porque de lo contrario, aquel se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

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". Para que responda la Administración es precisa, pues, una relación de causalidad entre el hecho y el daño producido, que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

Debe recordarse aquí la obligación de vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos o sustancias de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad. A pesar de esto, la naturaleza indicada del posible factor causante del accidente (en el que podía haber intervenido un tercero) y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquel, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el presente caso incumplimiento o cumplimiento defectuoso de dicha obligación, a riesgo, en otro caso, de convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que se puedan manifestar durante el funcionamiento normal del servicio público viario.

En cualquier caso, aún de entender que no ha intervenido un tercero en la producción del siniestro, es preciso poner de manifiesto que no resulta acreditada la existencia de un déficit de la actuación administrativa a los efectos de prevención de situaciones de riesgo referentes al deber de conservación y mantenimiento de la carretera o a una ineficiencia en la restauración de las condiciones de seguridad.

En el supuesto sometido a dictamen, el informe de la Guardia Civil, que acude con posterioridad al momento en el que ocurre el siniestro, considera simplemente como "posibles causas del mismo: Arena-Gravilla en la misma".



Por otro lado, se reitera, en atención a las circunstancias que concurren en el presente supuesto, en el que el accidente se produce en un tramo de buen firme y conservación, sin duda ancho, completamente señalizado, con plena y buena visibilidad, limitado a 30 Km/h, que el conductor está obligado a utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesaria para evitar todo daño, propio o ajeno, de acuerdo con lo señalado en el artículo 10.2 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y que "debe estar en todo momento en condiciones de controlar su vehículo", como dispone el artículo 13.1 de la citada norma.

La existencia de arena en tal punto, en los términos que constan en el informe emitido por el arquitecto municipal, no supone necesariamente que deba imputarse a la Administración un incumplimiento o cumplimiento defectuoso de su función de vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos o sustancias de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad, puesto que en el presente caso consta que se realiza un mantenimiento de limpieza diario de tales vías, y no consta la existencia de incidencias o reclamaciones en tal fecha, como pone de relieve el referido informe, por lo que se puede considerar que se había hecho lo preciso para evitar accidentes mediante la puesta en funcionamiento de un servicio adecuado a las exigencias sociales, no siendo posible la prevención y eliminación instantánea de todo elemento en la carretera.

De este modo, el informe técnico obrante en el expediente pone de manifiesto la adopción por parte de la Administración de medidas encaminadas a evitar o minimizar los riesgos derivados de la utilización del servicio, no recibéndose aviso de la existencia de arena en la calzada, que hubiera permitido su retirada, y asimismo no consta la existencia de ningún otro accidente en tal fecha (o en días previos o posteriores).

Es preciso además tener presente que el informe por siniestro vial de la Guardia Civil es sumamente escueto y no precisa ni la procedencia, ni otra circunstancia de relevancia sobre el accidente. Así figura, en relación con la superficie del firme, simplemente "con barro o gravilla suelta", y como factores concurrentes solo indica "Estado o condición de la vía, Otro factor". Asimismo,



en la descripción y observación se refiere simplemente en la "Posibles causas del mismo: Arena-Gravilla en la misma".

La muy reciente Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de marzo de 2021, sobre la valoración de los datos consignados por la Guardia Civil, señala la necesidad de valoración de los mismos en el adecuado contexto en el que aparecen constatados tales datos. En este sentido, resulta de especial interés en el caso examinado la argumentación contenida en tal Sentencia, cuando establece que "(...) no podemos considerar que esté debidamente acreditado que la causa directa y eficiente del accidente de tráfico sufrido por el recurrente fuese la existencia de gravilla en la calzada, puesto que no hay más que un parte de accidente de la Guardia Civil en el que no se recoge información de testigos, ni se incorporan elementos probatorios que permitan concluir que la caída de la motocicleta se produjo en la forma relatada por el interesado.

»Consta en el expediente que había gravilla en la calzada, pero no la procedencia, la forma ni el momento en que había llegado la misma, estando acreditado que el servicio de vigilancia había pasado por el lugar en torno a una hora antes (...)"

De acuerdo con todo lo expuesto, aun cuando no consta acreditado de un modo indubitado la causa del siniestro y la imputabilidad plena de este a la Administración en los términos indicados, se considera, no obstante, que no cabría apreciar en este supuesto responsabilidad administrativa al no ser exigible una prevención y eliminación instantánea de cualquier deficiencia existente en la vía. Por ello, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procede desestimar la reclamación.

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por D. yyyy, 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.