



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 Burgos el día 23 de septiembre 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 361/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 3 de agosto 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 11 de agosto de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 361/2021 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 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 12 de mayo de 2021 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, por los daños sufridos en un accidente acaecido el día 25 de noviembre de 2020, cuando circulaba con su motocicleta por la Avenida de ccc1 nº 1 de dicha localidad, como consecuencia de la existencia de barro resbaladizo sobre la calzada.

Solicita una indemnización de 3.620,54 euros por los daños personales y materiales derivados del accidente.

Adjunta a su escrito copia del atestado elaborado por la Policía Local, presupuestos de reparación de la motocicleta y de las prendas deterioradas y del casco, así como reportaje fotográfico de estos, informe médico y documentación relativa a 10 sesiones de fisioterapia, y partes médicos de baja y alta de incapacidad temporal por contingencias comunes.

Segundo.- El 14 de mayo se acuerda iniciar el procedimiento y aplicar su tramitación simplificada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), lo que se comunica al interesado.

Tercero.- El 28 de julio de 2021 el arquitecto técnico municipal emite informe con el siguiente contenido:

“En el informe policial se dice que el mal estado de la calzada es debido a las obras que se están realizando en el Puente ccc2.

»La Dirección General de Carreteras, Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental ha informado al Ayuntamiento (oficio del 31 de mayo de 2019) sobre las actuaciones que se van a realizar en el Puente ccc2 (consolidación de cimentación, reparar y limpiar paramentos y eliminar elementos de hormigón ajenos).

»No ha habido ningún control urbanístico sobre las citadas obras (no tenemos el Plan de Obra sobre la duración de las mismas), según el informe de la policía local en la fecha del accidente se estaba trabajando en la citada obra”.

Cuarto.- El 29 de julio de 2021 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación planteada por el importe solicitado, 3.620,54 euros.

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.h), 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. Se ha acordado la tramitación simplificada del procedimiento ya que se considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión. No obstante sobre la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización se realizan las advertencias oportunas.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida 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, en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La reclamación ha sido interpuesta 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 (LRJSP), a la que se remite, de forma genérica, el 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. yyyy, debido a los daños personales y materiales causados en un accidente por la presencia de barro resbaladizo 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 conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas, según el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. 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, comprobadas 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 la 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 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 el caso examinado la Administración considera plenamente acreditada la existencia de un déficit de la actuación administrativa a los efectos de una prevención de situaciones de riesgo referentes al deber de conservación y mantenimiento de la carretera o de una ineficiencia en la restauración de las condiciones de seguridad, poniendo de relieve el informe técnico obrante en el expediente la falta de adopción por parte de la Administración de medidas encaminadas a evitar o minimizar los riesgos derivados de la utilización del servicio.

En virtud de lo expuesto, procede estimar la reclamación.

6ª.- En cuanto a la valoración de los daños y su abono, es preciso realizar diversas consideraciones.

Debería haberse requerido al reclamante para que concretase y aclarase la cuantía indemnizatoria solicitada. Conviene precisar que tanto en el antecedente de hecho octavo, como en el suplico del recurso, cuantifica esta en 3.620,54 euros. No obstante, ello parece obedecer a un error, tal y como se deduce del meritado antecedente de hecho octavo, que refleja en letra una cantidad diferente a la señalada en cifra (cinco mil seiscientos veinte euros con cincuenta y cuatro céntimos). En su escrito desglosa lo siguiente: daños en la motocicleta, presupuestados en la cantidad de 2.185,50 euros; reposición de casco y ropas que vestía 1.208,74 euros; por daños personales considera 41 días de perjuicio personal moderado, que cuantifica en 2.226,30 euros (cuya suma coincide con la cantidad expresada en letra).

Por lo tanto, salvo que exista conformidad con la cantidad expresada en la propuesta entre la Administración y el particular, la fijación de la cuantía indemnizatoria deberá fijarse en un posterior expediente contradictorio con audiencia del interesado.

En todo caso, cabe realizar las siguientes observaciones:

- Dado el tiempo transcurrido, podrá aportarse factura de reparación de la motocicleta para acreditar el daño producido.

- En relación a la reposición de casco y ropas, en el atestado elaborado por la Policía Local, sin perjuicio de las fotografías observadas, se refleja de un modo expreso la existencia de daños en mochila, cazadora de cuero y pantalones vaqueros, por lo que una vez verificados los daños (que se determinan por comparación con el precio de venta de productos similares, a lo que la Administración nada ha opuesto), procederá su abono, a cuyo efecto podrán aportarse las correspondientes facturas.

- Sobre las lesiones sufridas, la Administración no se pronuncia sobre la adecuación de que todo el periodo temporal solicitado, 41 días, sea considerado como perjuicio personal moderado, lo que deberá verificarse. El artículo 136.1 del texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, establece que "El perjuicio personal básico por lesión temporal es el perjuicio común que se padece desde la fecha del accidente hasta el final del proceso curativo o hasta la estabilización de la lesión y su conversión en secuela". Por su parte, el artículo 138.4 dispone que "El perjuicio moderado es aquel en el que el lesionado pierde temporalmente la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades específicas de desarrollo personal". Por ello, deberá ser objeto de un particular examen la valoración del periodo temporal que pueda ser considerado como perjuicio personal particular moderado. Los días de baja laboral deben ser considerados como perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida moderado, de acuerdo con lo señalado en el artículo 138.5, que dispone que "El impedimento psicofísico para llevar a cabo la actividad laboral o profesional se reconduce a uno de los tres grados precedentes".

Todo ello sin perjuicio de que la cantidad que resulte deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, tal y como prevé el artículo 34.3 de la LRJSP.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos señalados en el cuerpo del presente Dictamen, en 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.

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