



Sr. S. de Vega, Presidente y
ponente

Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 30 de marzo de 2023, 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 111/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 28 de febrero 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 en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 2 de marzo de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 111/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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 Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El 3 de septiembre de 2021 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente en la carretera cc 521, acaecido el 31 de diciembre de 2020, como consecuencia de la existencia de una balsa de agua en la calzada.



Expone en su escrito que “Mientras circulaba por debajo de la velocidad máxima permitida para la vía, y cuando había avanzado unos 230 m.l. dirección xxx2 desde la intersección de la cc-5211 con la cc-713 (Calle cccc de xxx2, Municipio de xxx1), a la altura de la parcela 448 del polígono 1 del Catastro de Rústica de xxx1, al pasar por encima de un desnivel que existe a lo ancho de toda la calzada, y ante la inopinada existencia de una balsa de agua existente en éste, no pude hacer nada para esquivarla, por lo que el vehículo perdió el contacto neumático-calzada debido al efecto aquaplaning y por ello, perdí el control del mismo, saliéndome de la vía por su margen derecho, impactando contra una valla de cierre de bloque situada a la derecha en el sentido de la marcha, que delimita el perímetro de las parcelas 447, 446 y 445 donde se sitúa la vivienda con Referencia Catastral vvvv, propiedad de D. (...), produciéndose cuantiosos daños materiales en el vehículo así como lesiones corporales.

»A mayor abundamiento, destacar que el siniestro se produjo en horas nocturnas, y había estado lloviendo ese mismo día, encontrándose toda la carretera mojada, haciendo imposible distinguir ni ver con antelación suficiente la balsa de agua que causó el accidente, debido a la escasa visibilidad de la vía”.

Reclama una indemnización total de 4.096,69 euros, de los cuales 2.096,69 euros corresponden a daños físicos y 2.000,00 euros al valor del vehículo siniestrado (siniestro total).

Se acompaña a la reclamación DNI; permiso de circulación; tarjeta de inspecciones técnicas del vehículo; plano de catastro; diversas fotografías; albarán traslado vehículo a desguace; certificado de destrucción; certificado de baja definitiva; contrato de compraventa del vehículo; presupuesto para la reparación de un vehículo; diversa documentación médica; partes de baja y alta médica de incapacidad temporal por contingencias comunes; informes y certificado de rehabilitación y tasación del coche.

Segundo.- El 7 de abril de 2022 la Policía Local emite informe en el que señala que “(...) consultados los archivos de esta Policía Municipal y el Parte de servicio emitido el día 31 de marzo de 2021; no fuimos requeridos ni informados y por tanto, no consta datos sobre este presunto accidente”.

Tercero.- Mediante Decreto de fecha 20 de abril de 2022 se admite a trámite la reclamación.



Cuarto.- Consta en el expediente declaración jurada de 27 de mayo de 2022 de un testigo que afirma: "El día 31 de diciembre de 2020, sobre las 19:30 horas, me encontraba entrando a mi domicilio en la Calle cccc que va de xxx3 a xxx2. En ese momento observé un vehículo que circulaba dirección xxx2 y al llegar a una balsa de agua existente, desde hacía varios meses, en la calzada la conductora de dicho vehículo perdió el control del mismo, pienso, que, debido a la gran cantidad de agua que se había acumulado en dicha balsa con un gran desnivel, ya que llevaba varios días y ese mismo y a la mala visibilidad que en ese momento habla en la rodadura de la calzada, ya que la velocidad que el mismo traía no era, considero, causa para que ocurriese el accidente. Como consecuencia de la pérdida de control el vehículo impactó con una valla y una arqueta que están en la finca situada al lado de mi vivienda (...).

»En este tramo, justo antes y después de mi casa, se forman balsas de agua en dos badenes que se originan, creo, debido a acuíferos subterráneos, ya que han sido reparados varias veces, pero vuelven a aparecer al poco tiempo, habiendo sido testigo, el que suscribe, de varios accidentes justo en ese punto de la travesía".

Quinto.- El 6 de junio de 2022 el servicio técnico municipal emite informe en el que indica: "En el escrito presentado por la policía municipal el 7 de abril de 2022 se hace constar que no hay parte de accidente coincidente con lo reclamado. La propia solicitante afirma que posteriormente al accidente, la (...) Diputación procedió a su reparación".

Sexto.- El 13 de julio el servicio técnico municipal emite nuevo informe que ratifica el emitido el 6 de junio.

Séptimo.- El 13 de diciembre la aseguradora del Ayuntamiento señala que "(...) una vez analizados todos los detalles y circunstancias, comprobamos que no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable, toda vez que no se ha acreditado nexo causal entre el hecho que motiva la reclamación y una actividad culposa o negligente del Ayuntamiento, tampoco queda probado fehacientemente el propio suceso".

Octavo.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, no consta la presentación de alegaciones.



Noveno.- El 22 de febrero de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no haber quedado acreditado “que el daño se produjera en el lugar señalado en el escrito de reclamación, ni que ello ocurriera como consecuencia del defectuoso estado de conservación del pavimento”.

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 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (3 de septiembre de 2021) hasta que se formula la propuesta de orden (22 de febrero de 2023). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción de los principios y criterios que han de regir la actuación de la Administración, recogidos en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder, en su caso, mediante la oportuna resolución.



3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de 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), 21.3 y 23.4 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 LRJSP, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

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.

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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños sufridos en un accidente provocado por la existencia de una balsa de agua en la calzada, que provocó que el vehículo sufriera *aguaplaning*, y saliera de la vía de forma que impactó contra una valla de bloque de una parcela cercana.

Los hechos han quedado debidamente acreditados en virtud de la prueba testifical practicada en el procedimiento. No existe duda sobre el lugar del accidente y sobre su mecánica. El testigo que acudió unos minutos después al lugar del accidente afirma en su declaración "El día 31 de diciembre de 2020, sobre las 19:30 horas, me encontraba entrando a mi domicilio en la Calle ccc que va de xxx3 a xxx2. En ese momento observé un vehículo que circulaba dirección xxx2 y al llegar a una balsa de agua existente, desde hacía varios meses, en la calzada la conductora de dicho vehículo perdió el control del mismo (...)".

Acreditada dicha circunstancia, debe determinarse si existió un nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños producidos.

Los municipios ostentan la competencia para la pavimentación de vías públicas, de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.



El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por todas, en la sentencia de 8 de marzo de 2019, ha señalado que “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”.

Ahora bien, la obligación de la Administración local de garantizar una adecuada pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir de la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que ésta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación sólo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que sólo si la Administración no ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial.

En este sentido, el funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible y por ende conlleva responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1997 señala que “para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable”. No obstante, la jurisprudencia mantiene que el estándar exigible en la señalización y conservación de la vía puede variar a la vista de las circunstancias del lugar o de las diferentes clases de vías.

Por tanto, es necesaria una valoración individualizada de cada supuesto que permita apreciar si el daño alegado es imputable a la actividad administrativa desarrollada o bien concurren factores que hacen quebrar la relación de causalidad precisa para declarar la responsabilidad administrativa.



A estos efectos, corresponderá a la parte interesada acreditar que los daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público, 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 la LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

La reclamante mantiene que "al pasar por encima de un desnivel que existe a lo ancho de toda la calzada, y ante la inopinada existencia de una balsa de agua existente en éste, no pude hacer nada para esquivarla, por lo que el vehículo perdió el contacto neumático-calzada debido al efecto *aquaplaning* y por ello, perdí el control del mismo".

Sin embargo, a la vista de las fotografías aportadas junto al escrito de reclamación, en el tramo de calzada en el sentido de la marcha se aprecia un leve desnivel y un socavón en el firme con una mancha de agua. Lo anterior lleva a considerar que el estado de la calzada no parece ser susceptible de provocar el embalsamiento de agua de forma que se produjera el efecto *aquaplaning* y, con ello, la pérdida del control del vehículo.

Resulta de relevancia que la propia reclamante afirme que "A mayor abundamiento, destacar que el siniestro se produjo en horas nocturnas, y había estado lloviendo ese mismo día, encontrándose toda la carretera mojada". Por ello, es preciso mencionar a las circunstancias meteorológicas y de visibilidad en las que se produjo el accidente.

Así las cosas, tal y como tiene declarado esta Consejo Consultivo, la determinación de la relación de causalidad en estos supuestos exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del conductor se adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas y si la Administración, por su parte, cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía, le resultan exigibles, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.



En concreto, el texto refundido 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, impone a los conductores de vehículos, usuarios del servicio público, unos deberes 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, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 21.1).

Cabe traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Estado Dictamen 2.356/2002, de 3 de octubre, que señala: "La concurrencia de circunstancias extraordinarias, como la presencia de hielo en la calzada de una carretera secundaria, en época invernal y a horas tempranas, hubiere obligado a extremar la prudencia y a observar una especial diligencia en la conducción del vehículo, de tal forma que se adecuara su velocidad, incluso reduciéndola por debajo de los límites permitidos, ponderando el estado de la vía, las condiciones meteorológicas o cualquier otra circunstancia que concurriese en aquel momento". En el mismo Dictamen, el Consejo de Estado se pronuncia sobre lo que puede entenderse por velocidad adecuada, y manifiesta al respecto que "la velocidad a que un vehículo puede desplazarse con seguridad depende de múltiples factores, entre los que no son los menos importantes la experiencia del conductor, su atención, su conocimiento de la vía, el trazado y la anchura de ésta, la visibilidad y la incidencia de la situación meteorológica. Consiguientemente las limitaciones de velocidad se establecen con carácter general para aquellos supuestos en que concurren las condiciones óptimas de circulación, quedando al prudente arbitrio de los usuarios de la carretera la minoración conveniente que, atendidas las circunstancias, convendrá en cada caso". Esta doctrina es la adoptada y mantenida por este Consejo Consultivo (por todos, Dictamen 210/2010).

En definitiva, en las circunstancias expuestas -poca visibilidad y carretera mojada- pesa sobre el conductor el deber, legalmente impuesto, de acomodar y extremar las precauciones en la conducción a las circunstancias meteorológicas. Por ello, a juicio de este Consejo, el origen del daño estaría



localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, lo que rompe el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido.

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 en un accidente por el mal estado de la calzada.

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