



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero 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 abril de 2024, ha examinado *el expediente 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 164/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 20 de marzo de 2024 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 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 21 de marzo de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 164/2024 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 resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 30 de diciembre de 2022 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos como consecuencia de una caída ocurrida el 10 de febrero de 2021 cuando circulaba en motocicleta realizando su trabajo como repartidor. El accidente tuvo lugar en la calle cccc nº 17 de la ciudad de xxxx, según relata, debido a un socavón en la calzada.



Como consecuencia de la caída sufrió fracturas subcapitales de 2º, 3º, 4º y 5º metatarsiano del pie izquierdo, causando baja el mismo día.

Tras ser requerido por el Ayuntamiento, aporta fotografías del lugar del accidente, diversa documentación médica, partes de baja y alta médica y nueva baja por recaída, diversas resoluciones del INSS, entre ellas la que declara la baja por accidente laboral, y una última comunicación de INSS acreditativa de encontrarse pendiente de resolución expediente de incapacidad permanente. Solicita una indemnización por importe de 35.583,37 euros, correspondientes a 268 días de perjuicio personal particular moderado por importe de 14.681,04 euros, 97 días de perjuicio personal básico por importe de 3.066,17 euros, deformidad postraumática de pie izquierdo (7 puntos) valorado en 6.856,63 euros, perjuicio estético moderado por importe de 7.979,53 euros y 3.000 euros en concepto de pérdida de la calidad de vida.

Segundo.- Obra incorporado al expediente el informe por accidente de tráfico de la Policía Local, en el que se indica: "(...) caída de motorista sobre la calzada cuando éste circula a la altura del número 17 de la calle cccc. Aduce que la caída se produce como consecuencia de encontrarse con dos socavones. Según refiere el conductor, el primero lo esquiva, sin embargo al intentar zafarse del segundo cae al suelo. Al accionar el freno de la rueda delantera derrapa y cae. El equipo de PJT observa grava suelta en la calzada, junto a la zona bacheada. La inspección ocular revela que la gravilla suelta había sido pisada y removida por la rueda delantera de la motocicleta, ya que ésta presentaba tiznadura de barro en la banda de rodadura y flanco del neumático delantero derecho.

»Por cuanto a la dinámica del accidente, decir que el conductor de la motocicleta circula por la calle cccc, sentido salida ciudad, se dirigía a entregar un pedido al inmueble sito en el número 17 de la citada vía. Así las cosas, metros antes de alcanzar ese número inicia una maniobra de giro a la izquierda para detenerse junto al inmueble reseñado. En ese momento es cuando al tratar de esquivar los socavones existentes en la calzada cae al suelo".

Tercero.- El 1 de marzo de 2023 el jefe del Servicio de Vialidad emite informe el que señala que "(...) Los desperfectos que al parecer ocasionaron la incidencia, fueron conocidos por la empresa de mantenimiento de pavimentos viarios a través del `010´ con fecha 26 de febrero de 2021, siendo subsanados los mismos en esa fecha.



»Significar que no hubo comunicación de denuncia en ningún momento, ni por parte de la Policía Local ni por parte del denunciante.

»Las fotografías presentadas por la parte denunciante donde se detallan las características antes y después del percance, no se corresponden con los trabajos de reparación realizados en la fecha indicada de 26 de febrero de 2021”.

Cuarto.- Otorgado trámite de audiencia a la UTE adjudicataria del contrato de servicios de conservación y remodelación de los pavimentos viarios del término municipal de xxxx, el 29 de marzo de 2023 emite informe en el que se indica que el accidente se debió a la culpa exclusiva de la víctima, lo que determina la ruptura del nexo causal. Indica además que la causa eficiente de la caída es un derrape producido por grava suelta en la calzada, señalando que la limpieza de los viales está fuera del objeto de su contrato. Cita diversos dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León en los que se afirma que “las infracciones de tráfico en la conducción, en supuestos de reclamaciones por daños causados por el estado de la calzada se ha considerado procedente exonerar de responsabilidad a la Administración cuando la conducta infractora del conductor ha sido la determinante de los daños sufridos.

»De la misma forma, la negligencia, la falta de diligencia o la conducta descuidada, despistada o imprudente durante la conducción también se ha considerado como causa de exoneración de la responsabilidad de la Administración, cuando tal conducta es determinante del daño sufrido”.

La aseguradora municipal se opone también a la estimación por los mismos motivos.

Quinto.- Trasladado el expediente al letrado designado por el reclamante, el 14 de diciembre de 2023 presenta alegaciones en las que solicita que, transcurridos ya más de seis meses desde la interposición de la reclamación, se dicte resolución conforme a lo interesado en su reclamación.

Sexto.- El 19 de enero de 2024 la Asesoría Jurídica propone la desestimación de la reclamación, en cuanto la infracción de las normas de tráfico por parte del reclamante interrumpe el nexo de causalidad entre los daños reclamados y los defectos existentes en la vía pública.



Séptimo.- Otorgado trámite de audiencia a los interesados, la aseguradora municipal presenta alegaciones en la que mantiene el contenido de las incorporadas en su día al expediente.

Octavo.- El 15 de marzo de 2024 la Asesoría Jurídica se ratifica en su informe de 19 de enero de 2024.

Noveno.- El 18 de marzo siguiente se dicta propuesta de resolución estimatoria parcial 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.

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 tramitado, con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración

3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en 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 de la LPAC.



La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC. Obra en el expediente parte de confirmación de incapacidad temporal de fecha de 11 de enero de 2022 por recaída, así como resolución de la Dirección Provincial de la Seguridad Social de 26 de abril de 2022, en la que se indica que agotada la duración máxima de su situación de incapacidad temporal el 16 de abril de 2022, se ha resuelto conceder una nueva prórroga, en atención, a que durante la misma pueda ser dado de alta por curación o recuperación de la capacidad profesional.

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 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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 2568/86, de 28 de noviembre.

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).

Según la doctrina mantenida por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes (sirvan de ejemplo, entre otros, los dictámenes de 9 de enero de 2003, números 3.217/2002, 3.221/2002 y 3.223/2002), la Administración tiene el deber de mantener las vías abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada, tal y como establece actualmente el artículo 57.1 de 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, según el cual: "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma 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. (...)".



Por su parte, 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.

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.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, 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. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho derivado del



funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada; la Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

La realidad de la caída consta debidamente acreditada en virtud del atestado policial. Los daños sufridos aparecen igualmente acreditados en los informes médicos aportados y las posteriores resoluciones del INSS.

El atestado de la Policía Local indica: "(...) El equipo de PJT observa grava suelta en la calzada, junto a la zona bacheada. La inspección ocular revela que la gravilla suelta había sido pisada y removida por la rueda delantera de la motocicleta, ya que ésta presentaba tiznadura de barro en la banda de rodadura y flanco del neumático delantero derecho.

»Por cuanto a la dinámica del accidente, decir que el conductor de la motocicleta circula por la calle cccc, sentido salida ciudad, se dirigía a entregar un pedido al inmueble sito en el número 17 de la citada vía. Así las cosas, metros antes de alcanzar ese número inicia una maniobra de giro a la izquierda para detenerse junto al inmueble reseñado. En ese momento es cuando al tratar de esquivar los socavones existentes en la calzada cae al suelo".

Las fotografías del lugar y del momento del accidente acreditan la existencia de, al menos, dos socavones de importantes dimensiones.

El informe del Servicio de Vialidad señala que "los desperfectos que al parecer ocasionaron la incidencia, fueron conocidos por la empresa de mantenimiento de pavimentos viarios a través del '010' con fecha 26 de febrero de 2021, siendo subsanados los mismos en esa fecha".

En xxxx, la conservación y remodelación de los pavimentos viarios del término municipal corresponde a la UTE Conservación Ciudad de xxxx.

Cuando se plantea, como en el presente caso, una responsabilidad patrimonial frente a la Administración Pública en la que interviene un contratista la doctrina jurisprudencial considera que existen dos posibilidades a la hora de resolver estos procedimientos:

1.- O bien la Administración estima, total o parcialmente, la reclamación administrativa por reconocer la concurrencia de un supuesto de



responsabilidad patrimonial a su cargo, sin perjuicio de la posible acción de repetición una vez satisfecha la indemnización.

2.- O bien desestima la reclamación por considerar, como fundamento, que la responsabilidad corresponde al contratista, resolución que, sin reconocer derecho alguno a ser indemnizado, ni fijar cuantía alguna, deja abierta la acción del perjudicado -si está conforme- para reclamar contra el contratista por la vía oportuna.

Lo que no podrá hacer la Administración es dictar ambos pronunciamientos a la vez.

Es doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León (entre otros, dictámenes 889/2012, de 27 de diciembre, 43/2015, de 19 de febrero, o 154/2015, de 7 de mayo, 360/2019, de 1 de agosto, 550/2019, de 21 de noviembre o 347/2020, de 15 de octubre) la que considera que "debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquélla pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate". En el mismo sentido se ha pronunciado la Sentencia 405/2020, de 14 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

La Administración consultante propone desestimar la reclamación al considerar que, "conforme a las conclusiones del atestado, el reclamante conducía de forma temeraria, en sentido contrario a la circulación, por lo que esa forma de conducir en contra de la normativa de tráfico y con manifiesto menosprecio a la seguridad de los demás usuarios de la vía, interrumpe el nexo de causalidad entre los daños reclamados y los defectos existentes en la vía pública, entre otras cosas, porque si hubiera seguido las indicaciones de tráfico el siniestro no se hubiera producido".

Este Consejo no pone en duda el hecho de que el reclamante infringiera las normas de tráfico al haber efectuado un giro no autorizado y circular varios metros en el sentido contrario. Sin embargo, en el informe de la Policía Local, en sus conclusiones, en ningún momento se indica que existiera "conducción temeraria".

A la vista de las fotografías aportadas, no es posible desconocer la entidad de los desperfectos que motivaron el accidente. En ellas se observan varios socavones con agua en su interior, así como restos de grava. El propio



informe de la Policía Local reconoce la existencia de la gravilla suelta a la vista de que la motocicleta presentaba tiznadura de barro en la banda de rodadura y en el flanco del neumático delantero derecho.

Por otro lado, tal y como se reconoce en el informe del Servicio de Vialidad, estas deficiencias se subsanaron el mismo día en el que la UTE responsable de su reparación tuvo conocimiento de los mismas, indicativo de que eran un riesgo objetivo para la seguridad del tráfico.

Si bien es cierto que en el informe de la Policía Local, en el apartado observaciones, se indica que "el giro a la izquierda desde carril destinado al sentido contrario lo hace de manera incorrecta, circulando unos metros por carril izquierdo, en sentido contrario al establecido", la causa del accidente fue la existencia de grava suelta que hizo que la motocicleta derrapara al intentar evitar los socavones.

En el informe de la UTE adjudicataria del servicio de pavimentación de la vía pública se citan varios dictámenes de este Consejo en los que se señala que "las infracciones de tráfico en la conducción, en supuestos de reclamaciones por daños causados por el estado de la calzada se ha considerado procedente exonerar de responsabilidad a la Administración cuando la conducta infractora del conductor ha sido la determinante de los daños sufridos.

»De la misma forma, la negligencia, la falta de diligencia o la conducta descuidada, despistada o imprudente durante la conducción también se ha considerado como causa de exoneración de la responsabilidad de la Administración, cuando tal conducta es determinante del daño sufrido".

En concreto, en los supuestos objeto de los dictámenes 477/2012 y 634/2012, la vía se encontraba en un estado adecuado. En el nº 634 se indica que "la actuación del conductor (velocidad y conducción inadecuada) intervino de forma tan decisiva en el origen del accidente que éste no se habría producido sin ella".

En el presente caso las irregularidades de la vía eran ostensibles y constituían un riesgo objetivo para la circulación. El hecho de que el conductor condujera unos metros en sentido contrario no puede considerarse, en este caso, determinante y decisivo del origen del accidente, y no exonera de responsabilidad a la Administración, ya que, atendido el estado de la vía, el accidente podría haberse producido igualmente si hubiese conducido en el



sentido adecuado. No obstante, no puede obviarse que la indebida conducta del reclamante condicionó la ocurrencia del accidente.

Es por ello que se estaría así ante un concurso de causas, dotada cada una de ellas de una determinada potencialidad dañosa, que justificaría el reparto de la indemnización resultante del deber de resarcimiento en la proporción correspondiente.

Este Consejo estima que la concurrencia de culpa en el reclamante obliga a minorar la responsabilidad del Ayuntamiento en un 75 %, lo que implica la estimación parcial de la reclamación, que se concreta en un 25 % de la indemnización.

6ª.- Respecto a la cuantía de la indemnización, la Administración, que propone desestimar la reclamación, no ha valorado los daños reclamados, por lo que dicha valoración deberá realizarse en un posterior expediente contradictorio.

La indemnización a abonar debe ascender al 25 % de dicha valoración, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, 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 parcial en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada 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.