



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero y
ponente

Sr. Caballero García, secretario
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de junio de 2024, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 261/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de mayo 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. yyy1, representado por D. yyy2, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 30 de mayo de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 261/2024, 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. Herrera Campo.

Primero.- El 17 de mayo de 2023 D. yyy1, representado por D. yyy2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos en un accidente ocurrido al caer de su bicicleta el 11 de junio de 2022, sobre las 11:15 horas, cuando circulaba "por la vía pública que atraviesa la localidad de xxx2, anejo de ese Ayuntamiento de xxx1, y a la altura de la calle cccc, nº 5 de dicha localidad,



se encontró de improviso con un socavón o hundimiento en la calzada de la vía, introduciéndose la rueda en dicho agujero provocando la caída". Como consecuencia de ella sufrió la fractura de la clavícula izquierda, que precisó intervención.

Hace referencia a un informe pericial de su compañía aseguradora, que afirma que verifica que en el punto de referencia la vía pública de circulación cc-P-503 existe un "hundimiento en la calzada de 60 cm de profundidad y 57 cm de diámetro", del que hay vestigios desde 2009 y que se ha deteriorado más con el tiempo.

El 21 de junio de 2023 aporta informe pericial de 12 de julio de 2022 sobre las causas y circunstancias del accidente y de valoración de los daños materiales, diversa documentación clínica sobre el diagnóstico y tratamiento de las lesiones, declaración jurada de no haber sido indemnizado por el accidente, y fotografías del lugar y de la equipación dañada en el accidente.

El 6 de julio de 2023 presenta escrito, al que acompaña informe médico pericial de valoración del daño corporal de fecha 2 de julio anterior, en el que, "una vez finalizado el proceso curativo", cuantifica definitivamente la indemnización reclamada en un total de 9.568,21 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de incapacidad temporal y secuelas (9.476,87 euros) y daños materiales en casco, gafas y reloj que portaba (91,34 euros).

Segundo.- A petición del Ayuntamiento, el 7 de julio de 2023 se emite informe por arquitecto de la Mancomunidad xxx3, que indica:

"1. Con fecha 19 de junio de 2023 se gira visita de inspección a la calle cccc, a la altura del nº 5, en xxx2, en el municipio de xxx1, lugar en el que se producen los hechos por los que don yyy1 presenta reclamación de responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de xxx1.

»En el momento de la visita se comprueba que:

»- La calle se superpone en su trazado con la carretera cc-P-503, propiedad de la Diputación de xxx4, por lo que cualquier actuación en la vía solo puede ser llevado a cabo por su propietario, siendo también el encargado de su mantenimiento.

»- En la calzada existe un pequeño desnivel que se corresponde con un pozo de saneamiento cuya tapa no se ha subido al nivel



del asfalto tras la última pavimentación llevada a cabo. Se aportan fotografías tomadas en el momento de la visita.

»2. En relación con la petición formulada por el ayuntamiento de xxx1 se informa lo siguiente:

»A) Si a la altura de la calle cccc, nº 5, de xxx2 (xxx1) existe un hundimiento en la calzada de 60 cm de profundidad y 57 cm de diámetro.

»En el momento de la visita se comprueba que existe un pequeño hundimiento que presenta un desnivel de 7 cm de profundidad en el punto más desfavorable, y un diámetro de 60 cm.

»B) Si existen signos de que se haya reparado un hundimiento en la calzada de esas dimensiones, en el último año.

»Existen signos de reparaciones puntuales en la calzada, estas reparaciones no afectan al bache objeto de informe, encontrándose en el mismo estado que estaba anteriormente.

»Existen fotografías realizadas en los días previos por operarios del ayuntamiento en las que se puede observar que la dimensión del bache existente en la calzada es la misma.

»c) Si existe un hundimiento aproximado de menos de 5 centímetros sobre la rasante de la calle.

»Como se ha indicado anteriormente en el momento de la visita se comprueba que existe un pequeño hundimiento que presenta un desnivel de 7 cm de profundidad en el punto más desfavorable.

»d) Si ese hundimiento al ser de menos de 5 centímetros con una superficie unos 60 cm. presenta una pendiente de menos del 10 %.

»La pendiente del bache es aproximadamente del 20 %.

»e) Que a su informe acompañe un reportaje fotográfico de la zona de la calle que está a la altura del número 5, y en la que salga ese hundimiento, donde está la tapa de alcantarilla.



»Se han adjuntado las fotografías en los párrafos anteriores”.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a los interesados, el reclamante presenta alegaciones el 22 de agosto de 2023 en las que reitera su pretensión. Añade que el hecho de que “que la calle cccc se superpone en su trazado con la carretera cc-P-503, (...), en principio, entendemos que no excluiría la responsabilidad municipal, máxime cuando se trataría de una travesía cuyo mantenimiento también corresponde a los Ayuntamientos, al que, incluso, se le puede haber cedido este tramo urbano, tal y como establece la Ley 10/2008, de 9 de Diciembre, de carreteras de Castilla y León, sobre todo si tenemos en cuenta que, según consta en el Informe de la Arquitecta, el referido desnivel se ha formado con un pozo de saneamiento, perteneciente a los bienes de la entidad local, porque su tapa no se ha elevado al nivel del asfalto”.

La correduría de seguros sss1 presenta escrito el 29 de agosto siguiente en que considera que no existe nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público, “siendo el pequeño desperfecto en la calzada perfectamente visible y habiendo espacio suficiente para poder pasar evitando el obstáculo que además era fácilmente salvable, de lo que debió percatarse el reclamante y el no hacerlo revela la distracción o falta de atención debida. (...) teniendo en cuenta que la caída se produjo a plena luz del día. (...)”.

El 29 de septiembre de 2023 la aseguradora municipal sss2 presenta alegaciones, en las que indica que “a la vista de la manifestación del informe técnico donde se hace constar que la ctra. donde se produce el accidente se superpone en su trazado con la carretera cc-P-503, propiedad de la Diputación de xxx4, a la que corresponde su mantenimiento, entendemos procede dar traslado de la reclamación a dicho ente. (...). En cualquier caso, y respecto al fondo de la cuestión (...) En el presente supuesto, tanto del informe técnico, como del atestado y fotografías se desprende que no existe ninguna anomalía reseñable y la existencia de un pequeño hueco en una calzada ancha y diáfana, entendemos que no puede considerarse un peligro grave o excepcional de tal magnitud que un conductor que circula atento no pueda evitar o disminuir su velocidad –adaptarla a las circunstancias de la vía– para evitar el daño, por lo anterior, entendemos que el hecho de la caída tiene como causa la impericia del conductor, y por ende, la reclamación debe ser desestimada”.



Cuarto.- El 17 de abril de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, por corresponder la titularidad de la carretera cc-P-503, con cuyo trazado se superpone la vía pública en la que el reclamante afirma se produjeron los hechos, a la Diputación de xxx4.

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 en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (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 y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC, si bien no se ha requerido en el procedimiento la acreditación de la representación con la que actúa, a lo que debe proceder el Ayuntamiento antes de la adopción de una eventual resolución estimatoria de la reclamación.



La competencia para resolver la 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, 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 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) 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 la 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. yyy1, a causa de los daños causados en un accidente motivado por el defectuoso estado de la calzada por la que transitaba.

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.

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 aquélla está obligada a garantizar".



En el expediente examinado, el Ayuntamiento niega el título de imputación, al no ser titular de la carretera la cc-P-503, cuyo trazado se superpone al de la calle cccc, en el anejo de xxx2, en la que ocurrió el accidente, que es propiedad de la Diputación de xxx4 según el informe emitido por el Servicio de Arquitectura de la Mancomunidad a la que pertenece, razón por la que el mismo informe indica que "cualquier actuación en la vía solo puede ser llevado a cabo por su propietario, siendo también el encargado de su mantenimiento".

El artículo 37 de la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León, sobre "Conservación" de travesías y tramos urbanos, dispone que "Las actuaciones de conservación en la zona de dominio público, definida en el artículo anterior, a excepción de las aceras si existieran, corresponden a la administración titular de la carretera.

»La conservación de las aceras y del resto de la travesía corresponde a los Ayuntamientos".

El artículo 36 de la misma Ley indica que "(...) se considerará zona de dominio público exclusivamente la ocupada por la carretera y sus elementos funcionales".

Por otra parte, frente a la hipótesis de cesión de la vía planteada por el reclamante en las alegaciones efectuadas en el trámite de audiencia, no consta una eventual cesión al Ayuntamiento autorizada en los términos del artículo 38 de la citada Ley 10/2008, cuyo apartado primero prevé que "Las carreteras regionales o provinciales, o tramos determinados de ellas, se entregarán a los ayuntamientos respectivos cuando tengan la condición de tramo urbano y exista otra alternativa viaria que proporcione un mejor nivel de servicio".

De acuerdo con ello, puede considerarse que no cabe atribuir la responsabilidad del daño a la Administración municipal con base en el mal estado de una calzada de la que no es titular, de modo que, al no concurrir este presupuesto, necesario para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, procede desestimar la reclamación planteada.

En cualquier caso, a fin de que la Administración competente se pronuncie sobre la pretensión del reclamante, el Ayuntamiento (que no se entiende pasivamente legitimado por falta de titularidad del servicio) deberá



dar traslado de la reclamación y el expediente a la Diputación Provincial de xxx4, para que dé respuesta a la reclamación planteada, previa la instrucción que sea necesaria con audiencia del interesado.

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 D. yyy1, 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.