



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 14 de noviembre 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 459/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 10 de octubre 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, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 17 de octubre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 459/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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 6 de septiembre de 2023 D. yyy2, en representación de D. yyy1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada. Expone que el 13 de enero de 2023, sobre las 20:50 horas, cuando su representado salió de prestar sus servicios en la Comandancia de la Guardia Civil, cogió su motocicleta y en la vía de servicio de incorporación al paseo ccc1, a la altura del paso de peatones, perdió el control de su motocicleta por la presencia de una mancha de aceite, y cayó al



suelo, lo que le ocasionó lesiones graves de traumatismo torácico, fracturas costales y fractura de clavícula izquierda, así como daños en su motocicleta.

Solicita una indemnización de 7.253,77 euros (178,54 euros por 2 días de perjuicio personal grave, 6.622,23 euros por 107 días de perjuicio personal moderado y 453 euros por daños de la motocicleta).

Acompaña a su escrito documento privado de representación en favor del compareciente, partes de baja y alta laboral de 14 de enero a 2 de mayo de 2023, informe de la asistencia sanitaria recibida en el Servicio de Urgencias del Hospital hhhh de xxxx, informe médico privado, presupuesto de peritación de daños de la motocicleta, atestado realizado por la Policía Local el día del accidente, copia del informe estadístico del accidente "Arena" elaborado por la Policía Local, e informe de la Guardia Civil.

Segundo.- Consta incorporada al expediente copia del informe de la Policía Local sobre el accidente, del día de los hechos, al que acompaña croquis descriptivo, y en el que consta el relato de un testigo, compañero del lesionado que dice: "yo estaba cruzando el paso de peatones y he visto como el compañero se caía de la moto a la altura del semáforo el sólo. Inmediatamente he ido a socorrerlo". Y en el apartado descripción del accidente añade: "sale de la comandancia de la Guardia Civil y al llegar al semáforo para incorporarse desde la vía de servicio a la Avda. ccc2 ha pasado por encima de unas manchas de aceite que había en la calzada. Debido a la falta de adherencia por la presencia del aceite el conductor del vehículo ha perdido el equilibrio precipitándose al suelo y desplazándose varios metros. Se trata de un accidente *in itinere*. La misma descripción de los hechos consta en el informe estadístico Arena.

En el informe instruido por el capitán del Subsector de Tráfico de 2 de febrero de 2023, al que se adjunta croquis del lugar y reportaje fotográfico, se hace la misma descripción del accidente y se señala "carril de incorporación a la avda. ccc1 (tramo recto en pendiente, de buena visibilidad, en horario nocturno, con iluminación artificial encendida, sin fenómenos meteorológicos adversos), aminoró la velocidad de su motocicleta, al objeto de ceder la prioridad a los vehículos que circulan por la vía preferente y, ante la existencia de una mancha de aceite en el firme, al pasar los neumáticos sobre ella, éstos pierden adherencia sobre el asfalto produciéndose una inestabilidad en el vehículo con total pérdida de gobernabilidad sobre mismo [...] asisten inicialmente en el lugar al lesionado siendo trasladado hasta el Hospital hhhh de la localidad de xxxx, donde fue asistido de las lesiones graves sufridas, quedando ingresado causando baja para el servicio. El sargento 1º



accidentado hace uso de casco, pantalón y chaqueta con protecciones, guantes y botas.

»Es parecer del informante como causas probables del siniestro una calzada con firme deslizante por la existencia de manchas de aceite”.

Tercero.- Obra en el expediente informe del Servicio Municipal de Limpieza de 30 de agosto de 2024 que informa “no hay constancia en este Servicio de los hechos descritos. La frecuencia de limpieza de esta calle depende del estado de la misma, si bien se revisa semanalmente, es atendida en caso de requerimiento de las fuerzas del orden o a demanda del ciudadano”.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que el reclamante haya formulado alegaciones.

Quinto.- El 24 de septiembre de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no existir relación de causalidad entre el daño y el actuar de la Administración en el mantenimiento de las vías públicas.

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), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.



No consta trámite de admisión de la reclamación, se ha omitido toda mención al nombramiento de instructor y su posible recusación, así como la información de duración máxima del procedimiento administrativo y sus efectos. No obstante esta observación, no se considera con trascendencia invalidante.

Se ha incumplido el plazo máximo de resolución y notificación establecido en el artículo 91.3 de la LPAC, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la misma ley. Tal dilación, algo más de un año, 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 la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la parte reclamante 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 los artículos 124.4.ñ) y 124.5 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.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 LPAC.

4º.- 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) 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 un expediente de responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios sufridos en un accidente de motocicleta ocurrido por la existencia de una mancha de fluido deslizante en la calzada por la que circulaba.

Para llegar a declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración hay que analizar si se dan los requisitos necesarios para su nacimiento, esto es la efectiva producción de un daño antijurídico, que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar, derivado de una relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

Como ya afirmó el Tribunal Supremo, en sentencias de 8 de octubre de 1986 y 11 de febrero de 1987, no queda excluido que se establezca la imputación de la responsabilidad a la Administración en los supuestos de daños producidos con ocasión de accidentes de tráfico, en los que la situación de peligro inminente en la circulación se origina a causa de la acción directa de terceros sobre la calzada y, en concreto, en los supuestos de que dicho peligro se produce por la presencia en la calzada de obstáculos. El presupuesto necesario en estos casos es que el funcionamiento del servicio público opere, de forma mediata, como un nexo causal eficiente.

Por tanto, el nexo causal ha de establecerse en estos supuestos con relación:

a) A una situación de inactividad, por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio, en el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras, a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico.



b) O bien, a una situación de ineficiencia administrativa, en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas, mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro que prescribe el artículo 57 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.

De forma que, para la apreciación de la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de un tercero y la inactividad de la Administración, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial mantenido en la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993 (en igual sentido, sentencias del mismo Tribunal de 27 de noviembre de 1993 y 31 de enero de 1996), según la cual "(...) ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado (...)".

A este efecto, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de la Administración en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse a dilucidar, como se señala en la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997, "(...) si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo". Asimismo, se aporta en la propia sentencia el siguiente criterio metodológico: "(...) para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa".

Respecto a la carga de la prueba, en estos casos el Tribunal Supremo (sentencia de 3 de diciembre de 2002) ha declarado que "(...) es claro que corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, y salvo en el supuesto de hecho notorio le corresponde también a la Administración acreditar aquellas circunstancias de hecho que definen el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos producidos por los mismos, (...) prueba cuya carga no puede



trasladarse al recurrente, siendo así que en el presente caso ha de aplicarse el principio de facilidad probatoria y, en definitiva, a la Administración le correspondía acreditar que, con los medios que disponía resultaba imposible evitar hechos como el producido y, en definitiva, proceder a la limpieza de la vía pública o a la colocación de señales que indicaran la peligrosidad del pavimento”.

En consecuencia, en los supuestos de daños causados a los usuarios del servicio de carreteras por la presencia en la calzada de obstáculos con anterioridad al siniestro, es a la parte reclamante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, de la antijuridicidad, del alcance y de la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración.

Por el contrario, corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, salvo en el supuesto de hecho notorio; en el caso de ser controvertido, también le corresponde a la Administración acreditar las circunstancias de hecho que definan el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos, en el caso de que se actúen tales situaciones de riesgo.

6ª.- En el supuesto objeto de este dictamen, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única 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.

El ya citado artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial dispone que “Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa”.

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 se reproduce, prácticamente de forma literal, en 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.

Por su parte, 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".

En el caso examinado el daño se produjo como consecuencia de la utilización de un servicio público (vía urbana) por el conductor de la motocicleta, y según éste fue ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio viario.

El informe del accidente realizado por la Policía Local y por la Guardia Civil pone de manifiesto que existía una mancha de fluido deslizante (aceite) sobre la calzada. El informe del servicio de limpieza señala que no tuvo constancia de los hechos descritos y que además de las revisiones semanales actúa cuando es requerido por las fuerzas del orden o de cualquier ciudadano, por lo que sería razonable pensar que la mancha fue causada por un vertido reciente, o próximo en el tiempo al accidente, sin que pudiera actuarse antes para eliminar los restos.

En cuanto a la posible responsabilidad del Ayuntamiento por inactividad en la limpieza de la vía, hay que señalar que la limpieza de la vía, donde ocurrió la caída era periódica, semanal, tal como indica el informe del servicio de limpieza.

Por todo lo anterior, cabe concluir que la mancha era de un fluido deslizante, fruto de un vertido reciente por un tercero desconocido, y que, por ello, en la producción del daño ha sido determinante la intervención de factores ajenos al funcionamiento del servicio público municipal que rompen el nexo causal preciso entre este y el daño sufrido.

Se estima, pues, probado que en el hecho causante del accidente concurrió la intervención de un tercero, ajeno a la organización administrativa,



que consciente o inadvertidamente originó la situación de peligro generadora del daño. Si bien no consta con certeza ni el autor ni el momento en que el fluido deslizante quedó sobre la calzada, la ausencia de avisos y de incidentes previos permite presumir que no llevaba mucho tiempo sobre la calzada. Estas circunstancias hacen que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia a la que está obligada la Administración, no quepa imputar a ésta un incumplimiento o cumplimiento defectuoso de dicha función, por no eliminar de forma inmediata de la calzada el líquido deslizante, a riesgo de convertir, en otro caso, a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que puedan manifestarse durante el funcionamiento normal del servicio público viario.

Por lo tanto, a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos, no se aprecia la existencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público de mantenimiento y limpieza de la vía pública, que se adecuó en su actuación a los estándares exigibles, por lo que la reclamación debe desestimarse.

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. yyy2, en nombre y representación de 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.