



Sr. S. de Vega, presidente

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

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de enero de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

## **DICTAMEN 525/2024**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El 15 de noviembre 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 y perjuicios sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 21 de noviembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 525/2024, 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. Herrera Campo.

**Primero.-** El 15 de septiembre de 2023 D. yyy2 presenta, en nombre y representación de D. yyy1, una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada. Expone que el 11 de octubre de 2022, sobre las 14:35 horas, su representado circulaba con la motocicleta de su propiedad por el carril izquierdo de la avenida ccc1 en dirección salida de la ciudad, cuando, al llegar a la glorieta con la calle ccc2, perdió el control de la misma al pasar sobre una mancha de gasóleo existente en la calzada, cayó al suelo y fue arrastrado por la moto hasta golpearse con el bordillo de la isleta



allí existente, suceso que ocasionó daños en su motocicleta, así como lesiones personales de las que fue atendido en Urgencias y por las que necesitó tratamiento rehabilitador.

Solicita una indemnización de 6.898,60 euros, que desglosa en 3.554,28 euros por 108 días de perjuicio personal básico, 201,00 euros por 6 sesiones de rehabilitación, 1.955,47 euros por daños en la motocicleta según el presupuesto con IVA que aporta, y 934,25 euros por daños en accesorios -sin incluir el IVA- que figura en el presupuesto aportado.

Acompaña al escrito documento privado de representación; fotografías del lugar del accidente (en las que figura data anterior a la hora del suceso reseñada en la reclamación); presupuesto de reparación de la motocicleta; factura de pago de elementos necesarios para poder circular con la misma; fotografías de daños sufridos por la motocicleta; informe del Servicio de Urgencias del Hospital hhhh; fotografías de las lesiones y del collarín que le pusieron; informes de fisioterapia en dos centros privados; facturas de fisioterapia; fotografías de accesorios de la motocicleta dañados; y copia del parte del accidente de la Policía Municipal. Respecto de este último, solicita como medio de prueba la testifical de los agentes redactores del mismo.

**Segundo.-** Consta incorporada al expediente copia del parte de la Policía Municipal sobre el accidente del día de los hechos, al que acompaña croquis descriptivo, con indicación del sentido de circulación y del punto de la caída, y en que se describe el accidente en los términos siguientes:

“El veh ‘a’ circula por carril izquierdo de Avda ccc1 dirección salida ciudad. Al llegar a la glorieta con c/ ccc2 lugar donde se produce una caída con arrastre tanto del conductor como de la moto hasta la isleta de incorporación y salida de dicha glorieta a c/ccc2.

»Las marcas dejadas sobre la calzada, coinciden con mancha de gasóleo vertida por un veh. Los agentes han seguido los restos hacia ambos sentidos, para tratar de localizar el vehículo causante del derrame, sin éxito. El derrame se extiende desde c/ ccc3 hasta incorporación de la cc30, sentido xxx2, desde Avda ccc1. En la caída se ha producido daños en su casco marca Shoei”.

**Tercero.-** El 18 de diciembre de 2023 el instructor solicita informe al servicio municipal de limpieza, petición que reitera el 28 de febrero de 2024. El 16 de septiembre de 2024 se emite el informe requerido, en el que se indica:



“(…) 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. Se actúa siempre a la mayor brevedad posible y bajo supervisión/protección de policía municipal y si las circunstancias lo exigen se comunica a bomberos”.

**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia, notificada al reclamante el 30 de octubre de 2024, no consta que se hayan formulado alegaciones.

**Quinto.-** El 14 de noviembre de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que había quedado rota, por la intervención de un tercero causante del vertido de gasóleo, la 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.

**Sexto.-** El 11 de diciembre de 2024 este Consejo Consultivo requiere al Ayuntamiento que se pronunciara sobre la prueba testifical solicitada por el reclamante, bien sobre el resultado de su práctica o bien sobre su rechazo motivado si se considerase improcedente o innecesaria, con emisión de nueva propuesta de resolución.

En la misma fecha se suspende el plazo para emitir dictamen hasta que se complete el expediente en los términos requeridos.

**Séptimo.-** El 13 de enero de 2025 se recibe en el Consejo documentación complementaria, consistente en:

- Informe de la Sección de Inventario de Bienes Municipales de 20 de noviembre de 2024, emitido a solicitud del instructor, en el que se señala que “La vía sobre la que se ha producido el accidente está inventariada como Propiedad Municipal 13-1291 Avenida ccc1”, y que “Según la información obrante en el Ayuntamiento el tramo de viario en el que se produjo la caída no es de titularidad municipal, estando el punto justo de caída señalado en el parte de accidente fuera de la zona cedida por el Ministerio de Transporte,



Movilidad y Agenda Urbana al Ayuntamiento el 19 de octubre de 2022. (carretera cc-11 tramo 358+280 - 359+580 - Tramo entre Rondas)”.

- Trámite de audiencia concedido y notificado al reclamante, con copia del informe anterior, sin que conste la presentación de alegaciones.

- Nueva propuesta de resolución de fecha 10 de enero de 2025, desestimatoria de la reclamación atendiendo a la titularidad estatal del punto concreto en el que se produjo el accidente, y por tanto a la falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento. A efectos dialécticos, añade la ausencia de nexo causal por la intervención de un tercero, y discrepa sobre la valoración de los daños. La propuesta fundamenta la inadmisión de la prueba testifical de los agentes de la Policía Municipal intervinientes en que figura el atestado en el expediente y no se ha cuestionado la realidad del mismo. Finalmente, se informa sobre la existencia de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el reclamante contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación (Procedimiento Abreviado 184-2024, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 3 de xxx3, con vista señalada para el 13 de febrero de 2025).

Una vez analizada dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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 en términos generales 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.



Sin embargo, se ha omitido toda mención al nombramiento de instructor y a su posible recusación, así como la información sobre la duración máxima del procedimiento administrativo y los efectos de la falta de resolución. No obstante esta observación procedimental, no se considera que la misma tenga transcendencia invalidante.

Tampoco consta el motivo por el que el instructor, tras formular la propuesta de resolución de 14 de noviembre de 2024, remite la reclamación a la Sección de Inventario de Bienes Municipales el 18 de noviembre siguiente, emitiendo dicha Sección el trascendente informe de 20 de noviembre de 2024, en el que señala que el punto en que ocurrió el accidente corresponde a un tramo de la carretera que no había sido cedido al Ayuntamiento por el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana. Dicha actuación del instructor supone de facto la apertura un periodo de prueba no previsto procedimentalmente. No obstante lo cual, es claro que esta irregularidad formal no ha supuesto ninguna indefensión al reclamante, al que se ha dado traslado del citado informe y trámite de audiencia, y que no ha utilizado, probablemente por la pendencia del recurso contencioso que ya había interpuesto frente a la desestimación presunta de la reclamación.

Al respecto, debe reprocharse que se haya 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, habiendo ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la misma Ley.

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.

**4ª.-** Como ya se ha señalado, el informe emitido por la Sección de Inventario de Bienes Municipales el 20 de noviembre de 2024, frente al que el



reclamante no presenta ninguna alegación tras serle comunicado con la concesión de un nuevo trámite de audiencia, determina que el accidente se produjo en un punto de la carretera cuya titularidad corresponde al Estado ("estando el punto justo de caída señalado en el parte de accidente fuera de la zona cedida por el Ministerio ... el 19 de octubre de 2022"), por lo que el Ayuntamiento de xxx1, frente al que la reclamación se dirige, carecería de la imprescindible legitimación pasiva al no corresponderle los deberes de mantenimiento y conservación del mismo.

Esta circunstancia conduciría sin necesidad de otros pronunciamientos a la desestimación de la reclamación contra el Ayuntamiento por falta de dicha legitimación pasiva.

No obstante lo anterior, la propuesta de resolución sometida a consulta aborda, "a efectos meramente hipotéticos", y para el supuesto de que se entendiera que las obligaciones del Ayuntamiento de mantenimiento y limpieza de la vía se extendieran al concreto lugar donde tuvo lugar la caída (del informe del correspondiente servicio municipal obrante en el expediente pudiera deducirse que el Ayuntamiento sí realizaba periódicamente labores de limpieza en ese punto), la eventual existencia de un nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados. Por ello, y a esos mismos efectos hipotéticos, este dictamen analiza a continuación el marco general que delimita el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, así como la doctrina aplicable a los supuestos de intervención de terceros en accidentes como el sufrido por el reclamante.

**5ª.-** 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, 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.

**6ª.-** 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 el reclamante circulaba, derrame o mancha de gasóleo vertido por un tercero, otro vehículo que no llega a identificarse, según resulta del atestado levantado por la Policía Municipal.

Así pues, en la caída y las lesiones y daños sufridos por el reclamante fue determinante la intervención de un tercero. Al respecto, como ya afirmó el propio 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 (...)".

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 dañinos 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.

Aplicando esta doctrina al supuesto objeto de este dictamen, el parte del accidente realizado por la Policía Municipal pone de manifiesto que existía una mancha de fluido deslizante (aceite) sobre la calzada, y 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 hecho por un tercero desconocido, ajeno a la organización administrativa, que consciente o inadvertidamente originó la situación de peligro generadora del daño y que, por ello, en la producción del daño ha sido determinante la intervención de factores ajenos al funcionamiento del servicio público que rompen el nexo causal preciso entre este y el daño sufrido.

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 todo lo anterior, y en línea con lo argumentado en dictámenes previos de este Consejo (por todos, 544/2011 y 921/2012), procedería desestimar la presente reclamación.



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

### **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 y perjuicios sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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