



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de octubre de 2016, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxxx1 a instancia de D. xxxx y Seguros ssss, S.A. representada por D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de septiembre de 2016 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx y por D. yyyy, este último en representación de Seguros ssss, S.A., debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de octubre de 2016, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 415/2016, iniciándose 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 la 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. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 20 de enero de 2016 D. xxxx y D. yyyy, este último en representación de Seguros ssss, S.A., presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños personales y materiales sufridos el 29 de mayo de 2015, sobre las 16:45 horas, como consecuencia de una caída sufrida por D. xxxx cuando circulaba, llevando como acompañante a Dña. cccc, con la motocicleta matrícula vvvv de su propiedad, motivada por la existencia de una mancha de aceite en la calzada en la carretera de xxxx2, a la altura del número 123 de dicha localidad.

D. xxxx solicita una indemnización de 2.304,50 euros; de ellos, 1.391,94 euros por los daños personales sufridos por 19 días no improductivos y punto de perjuicio estético ligero, más el correspondiente factor de corrección, y 912,56 euros por los daños materiales sufridos por la reparación de la motocicleta, camisa, pantalón y zapatos deteriorados.

En nombre de la compañía aseguradora se solicita una indemnización de 4.527,72 euros por facturas de asistencia médica del conductor y acompañante y la indemnización por daños personales que ha abonado a la acompañante.

Acompañan a su escrito copias de DNI, del permiso de conducción y circulación, de la tarjeta de inspección técnica del vehículo, del presupuesto de reparación, de diversas facturas, del atestado emitido por la Policía Local, de documentación médica, de informes médicos periciales respecto de las secuelas sufridas por el conductor y la acompañante, del recibo de finiquito firmado por la acompañante y justificante del pago, de la póliza del contrato de seguro y del poder notarial a los efectos de acreditar la representación.

Segundo.- El 12 de septiembre el Área de Medio Ambiente informa del contrato de servicios existente y de la obligación del contratista de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

Previo traslado de la reclamación a la contratista del servicio, el 18 de marzo presenta alegaciones en las que indica, entre otros extremos, que "no tiene ninguna responsabilidad en los hechos descritos, ya que el 29 de mayo de 2015 no se recibió aviso alguno de la existencia de una mancha de aceite en el (sic) crta. de xxxx2 de xxxx1 a la altura del nº 123, lo que permite concluir que

la aparición de la mancha fue inmediata al accidente y por lo tanto, concurre fuerza mayor y caso fortuito, no imputable a qqqq".

Tercero.- El 30 de abril el Subinspector de la Policía Local emite informe aclaratorio del informe por accidente de tráfico, en el que señala:

»1.- Que la mancha de aceite sí era reciente y al tener conocimiento de la misma con el accidente, se dio inmediatamente aviso al servicio de Extinción de Incendios para su limpieza y así consta en el informe.

»2.- Que el aceite parece ser de motor de un vehículo si bien pese a las investigaciones realizadas no se localiza al responsable del vertido.

»3.- Que sobre ella no se observan marcas de rodadura preexistentes a las del vehículo siniestrado y así consta en la inspección ocular del accidente.

»4.- En correo electrónico dirigido al destinatario del presente oficio se adjunta carpeta con tres fotografías en color de la situación y estado de la mancha de aceite".

Cuarto.- El 9 de mayo el Asesor Jurídico del Ayuntamiento emite informe en el que concluye que procede desestimar la reclamación, ya que los daños traen causa de un tercero que interfiere el nexo de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a los reclamantes, éstos presentan alegaciones en las que señalan que el informe de la Policía Local es incompleto, dado que la mancha de aceite continuaba por la vía más adelante y estaba pisada por varios vehículos; no se trata de una mancha puntual, sino continuada, grande y que abarca los dos carriles, y consideran que la actuación de los servicios de limpieza tenía que haber sido mucho más anterior en el tiempo. Solicitan de la Policía Local la confección y remisión de un plano que detalle todo el espacio que ocupaba la mancha y si estaba pisada en los dos carriles.

Sexto.- Trasladas las alegaciones al Asesor Jurídico del Ayuntamiento, el 31 de mayo "se ratifica en el informe de 9 de mayo de 2016, siendo

irrelevante si la mancha se extendía al otro carril y si en éste ya había sido pisada, pues el hecho de que no lo hubiera sido en el carril en el que aconteció el siniestro es una evidencia de que la mancha de aceite era reciente y de que el servicio de limpieza actuó conforme al estándar de funcionamiento que le era exigible”.

Séptimo.- El 20 de septiembre de 2016 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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 los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en los reclamantes los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en 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, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, 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 la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx y por D. yyyy, en representación de Seguros ssss, S.A., debido a los daños personales y materiales ocasionados en un accidente que imputa al mal estado de la calzada por la que circulaba, al existir en ella una mancha de aceite.

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".

Por su parte, el artículo 57.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, vigente en el momento de producirse los hechos, 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 (en el mismo sentido el artículo 57.1 del texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en vigor desde el 31 de enero de 2016, que deroga el anterior).

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" 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 supuesto sometido a dictamen, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por los reclamantes, la cuestión planteada consiste en determinar 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, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida fue o no consecuencia del mal estado de la calzada, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

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.

Para que responda la Administración es precisa, pues, una relación directa de causalidad entre el hecho y el daño producido que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto, partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa e inmediata, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues, si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

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*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el caso examinado, de los documentos que obran en el expediente cabe concluir que en la producción del daño alegado ha sido determinante la intervención de factores ajenos al funcionamiento del servicio público municipal, que impiden el establecimiento del nexo causal preciso entre aquél y el daño sufrido, y que la actuación administrativa desplegada se ajustó a un nivel adecuado de eficiencia para la disminución o eliminación de riesgos en la gestión del servicio público de carreteras.

Como consta en el informe emitido por la Policía Local el 30 de abril de 2016, la mancha de aceite era reciente; tal informe parte de la apreciación directa por parte de la Policía de la causa del siniestro y sus circunstancias. Además, de acuerdo con el atestado realizado y dicho informe, una vez advertida tal circunstancia se dio inmediatamente aviso al servicio de Extinción de Incendios para su limpieza.

En este sentido, la Policía Local estima 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 el momento en que el aceite quedó sobre la calzada ni el autor del vertido, la presencia del líquido y la ausencia de accidentes previos permite presumir que no llevaba mucho tiempo sobre la calzada.

La Administración, por su parte, tan pronto como advirtió la situación de peligro puso en funcionamiento los medios adecuados para su eliminación, con el fin de evitar la producción de nuevos daños.

Debe recordarse que es obligación del organismo correspondiente la vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos o sustancias de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad. A pesar de esto, la naturaleza indicada del factor causante del accidente (la intervención de un tercero) y la posibilidad de que, por las propias circunstancias concurrentes, se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquél, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el presente caso incumplimiento o cumplimiento defectuoso de dicha función, por no eliminar de forma inmediata de la calzada el líquido deslizante, a riesgo, en otro caso, de convertir 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, al no apreciarse el nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público de carreteras, que se adecuó en su actuación a los estándares exigibles, 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. xxxx y por D. yyyy, este último en representación de Seguros ssss, S.A., 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.