



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 19 de diciembre de 2018, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxx1, Dña. xxx2 y ssss Aseguradora, S.A.*, 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 4 de diciembre de 2018 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 Dña. yyyy, en nombre y representación de D. xxx1, de Dña. xxx2 y de ssss Aseguradora S.A., debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 526/2018, 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 15 de enero de 2018 Dña. yyyy, en nombre y representación de D. xxx1, de Dña. xxx2 y de ssss Aseguradora S.A., presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños



y perjuicios sufridos por D. xxx1 y Dña. xxx2 al resbalar la motocicleta en la que circulaban con una mancha de aceite en la calzada.

En su escrito expone que “Los hechos que motivan la presente reclamación y que generan la responsabilidad de esta Administración sucedieron el pasado 21 de junio de 2017, sobre las 17:05 horas, cuando el conductor circulando con la moto matrícula P5830J, acompañado de la Sra. (...), por la C/ccc1, al girar en el Ps. Ccc2, de (...), no pudo evitar perder el control de la moto debido a la existencia de una gran mancha de aceite en la calzada, haciendo inevitable el siniestro y ocasionando daños y lesiones de estimable consideración”.

Solicita una indemnización de 3.403,62 euros para D. xxx1 por los daños materiales sufridos en su motocicleta (3.195,62 euros) y en sus prendas (208 euros); de 3.488,90 euros para Dña. yyyy por las lesiones causada calculadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1 del texto refundido de la Ley de Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, modificado por la Ley 35/2015 de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, desglosados del siguiente modo: 30 días como perjuicio personal particular moderado a razón de 52,13 euros/día (1.563,90 euros), 15 días como perjuicio personal básico a razón de 30,07 euros/día (451,05 euros) y 2 puntos de secuela (1.573,95 euros), y 404 euros para ssss aseguradora S.A. por los gastos sanitarios abonados.

Adjunta a su escrito copias de los informes de la asistencia sanitaria recibida, del informe pericial de valoración del daño, del informe realizado por la Policía Municipal el día del accidente, del informe pericial y fotografías de los daños ocasionados en la motocicleta, de los tickets de compra de las prendas dañadas, de la factura de los gastos sanitarios y del permiso de circulación de D. xxx1.

Segundo.- Obra en el expediente copia del parte del accidente remitido por el Inspector jefe del Grupo 5º de la Policía Municipal, en el que se hace constar que “La motocicleta circulaba por la calle ccc1 hacia Paseo de ccc2, al llegar a la confluencia de ambas calles ha derrapado la motocicleta al pisar una mancha de aceite que había sobre el paso de peatones y parte de la calzada después del paso de peatones. La mancha tenía aproximadamente unos 4 metros



de longitud. Intervino bomberos para echar antiderrapante y evitar nuevos accidentes. Posteriormente el servicio de limpieza”.

Tercero.- Consta también en el expediente informe de la actuación llevada a cabo por el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento en el lugar de los hechos una vez que son llamados por la Policía Municipal, que procedieron a la limpieza de la calzada con antiderrapante y a su posterior barrido, comunicando al agente de la Policía Municipal la necesidad del Servicio de Limpieza para recoger los desperfectos.

Cuarto.- El 7 de febrero el Subdirector del Servicio Municipal de Limpieza informa de que “(...) lo único que consta documentalmente en los archivos del Servicio Municipal de Limpieza es que el día 21 de junio de 2017, a las 17:40 horas, se recibió una llamada telefónica de Policía Municipal, demandando la limpieza y retirada de restos de un accidente de tráfico producido en el lugar descrito en la reclamación, sin que nos fuese solicitada la eliminación de ninguna mancha de aceite en la calzada.

»Por otro lado, anteriormente a la fecha de autos, tampoco se recibió ninguna notificación de la existencia de dicha mancha, ni así lo constató el capataz asignado a la zona en la que se encuentra incluida la citada vía pública.

»Igualmente, el conductor fue sometido a un control de alcoholemia que dio resultado negativo”.

Quinto.- Obra en el expediente el dictamen de valoración de daños corporales de Dña. xxx2, emitido por qqqq a instancia del Ayuntamiento, y la documentación acreditativa de la representación con la que actúa la reclamante.

Sexto.- El 4 de septiembre el Inspector Jefe del Grupo 5º de la Policía Municipal emite informe en el que señala: “que el agente (...) interviniente en el accidente de tráfico, del que consta parte nº (...), informa ‘que en Policía Municipal no existía constancia de la existencia de dicha mancha de aceite, desconociéndose su procedencia, por lo que no se pudo actuar antes para eliminar los restos’; siendo quitados posteriormente por el servicio de bomberos”.



Séptimo.- El 26 de septiembre el Subdirector del Servicio Municipal de Limpieza hace constar que "(...) sobre la frecuencia de la limpieza de la zona del Ps. de ccc2 y C/ ccc1, he de informar que esa zona se limpia todos los días".

Octavo.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, ésta no presenta alegaciones.

Noveno.- El 29 de noviembre de 2018 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal.

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 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y Título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. En cuanto a la acreditación de la representación, la reclamante ha aportado escritura de poder



general para pleitos otorgado por la compañía aseguradora. En relación con los particulares ha aportado documentos escritos en los que consta la firma de sus representados. El artículo 5.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone a este respecto que "La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

»A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente".

La Administración no considera debidamente acreditada la representación en relación con los particulares, pues señala que no se ha efectuado de acuerdo con el artículo transcrito, sino que se ha realizado en un documento privado que únicamente produce efectos entre las partes.

Es postura mantenida por este Consejo Consultivo la de entrar en estos casos en el fondo de asunto sometido a su consulta, con el fin de evitar más retrasos en la resolución del procedimiento tramitado, señalando a la vez que la representación deberá acreditarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes de dictar la correspondiente resolución de la reclamación, para no incurrir en una causa de anulabilidad, conforme al artículo 48 de la misma Ley.

Al respecto, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/1997, de 2 de junio, "la falta de acreditación de la representación procesal, si el defecto se reduce a aquélla, tiene carácter subsanable, de forma que no puede conllevar automáticamente la inadmisión del escrito sino hasta después de ser requeridos, y no aportados, los documentos omitidos" (también, Sentencias del mismo Tribunal 163/1985, 117/1986, 132/1987, 59/1988, 174/1988, 6/1990, 92/1990, 213/1990, 133/1991, 350/1993).

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley



7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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, y al artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 los daños sufridos en un accidente provocado por la existencia de una mancha de aceite en la calzada.

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 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 la acreditación de 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 dictamen, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por los reclamantes 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, conforme al artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

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, 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 el caso examinado el daño se produjo como consecuencia de la utilización de un servicio público por el conductor de la motocicleta, pues fue presuntamente ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio viario.

Procede analizar si en el evento dañoso pudo influir la existencia de una mancha de aceite en la vía por la que circulaba el conductor del vehículo.

De los informes obrantes en el expediente se pone de manifiesto que el aceite existente en la calzada procedía de un vehículo desconocido responsable de haber vertido la mancha de aceite sobre la vía pública. Así, en el informe de



la Policía Municipal –reproducido en el antecedente de hecho sexto- se indica que no existía constancia de la existencia de dicha mancha de aceite, desconociéndose su procedencia, por lo que no se pudo actuar antes para eliminar los restos. A su vez, el informe del Servicio de Limpieza -reproducido en el antecedente de hecho cuarto- pone de manifiesto que no se había recibido ningún aviso de la existencia de aceite en la vía.

En cuanto a la posible responsabilidad del Ayuntamiento por inactividad en la limpieza de la vía hay que señalar que ésta se limpiaba todos los días, tal y como se recoge en el informe del Subdirector del Servicio Municipal de Limpieza -reproducido en el antecedente de hecho séptimo-.

Por lo tanto, 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 se deduce del informe emitido por la Policía Municipal, la mancha de aceite era reciente. Además, de acuerdo con dicho informe, una vez advertida tal circunstancia se dio inmediatamente aviso al Servicio de Extinción de Incendios para su limpieza.

En este sentido, se 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, el vertido 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 Dña. yyyy, en nombre y representación de D. xxx1, de Dña. xxx2 y de ssss Aseguradora 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.