



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 15 de diciembre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 569/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de octubre de 2022 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. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 20 de octubre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 569/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, 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 Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 20 de mayo de 2020 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos al resbalar la motocicleta en la que circulaba con una mancha de aceite que había en la calzada. Cuantifica los daños personales en 6.000 euros, y los materiales en 4.698,56 euros.



Aporta diversa documentación médica, facturas de reparación de la motocicleta, atestado de la Policía Local, así como documento autorizando la cesión de sus datos al despacho de abogados qqq1, C.B.

Segundo.- El 31 de julio de 2020 se notifica la reclamación a qqq2, S.A., contratista del servicio de limpieza viaria, que presenta alegaciones el 10 de agosto declinando cualquier tipo de responsabilidad.

Tercero.- El 28 de abril de 2021 se requiere al reclamante para que presente historia clínica completa de las lesiones por las que reclama, en el que resulte indicado la fecha de alta o la determinación del alcance de las secuelas; factura de reparación del vehículo siniestrado, acreditación de los supuestos daños alegados (reloj, pantalones, camisa, cazadora, funda y cristal del móvil), así como su valoración. El 10 de mayo se atiende dicho requerimiento.

Cuarto.- El 15 de noviembre de 2021 se pone en conocimiento del Ayuntamiento el informe pericial elaborado a instancia del reclamante, y conforme al cual el importe a reclamar relativo a sus lesiones sería de 6.497,42 euros, a lo que habría que añadir los daños materiales (1.228,56 euros) y los objetos dañados 3.740 euros.

Quinto.- El 2 de agosto de 2022 la Asesoría Jurídica emite informe en el que se propone desestimar la reclamación.

Sexto.- El 1 de septiembre de 2022 se concede al reclamante trámite de audiencia por un plazo de diez días. Transcurrido dicho plazo, no consta que el reclamante haya presentado alegaciones.

Séptimo.- El 17 de octubre de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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 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.

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), 21.3 y 23.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto 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, de Régimen Jurídico del Sector Público, 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 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 una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños sufridos en un accidente provocado por la existencia de un vertido de aceite en la calzada.

Como viene señalando la doctrina del Tribunal Supremo, 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 (en concreto, en los supuestos de que dicho peligro se produce por la presencia en la calzada de sustancias oleaginosas derramadas desde vehículos que circulan sobre la misma con anterioridad al siniestro o gravilla suelta) no queda excluida la imputación de la responsabilidad a la Administración. El presupuesto necesario en estos casos es que el funcionamiento del servicio público opere, de forma mediata, como un nexo causal eficiente (Sentencias de 8 de octubre de 1986 y 11 de febrero de 1987 entre otras).



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.

Por tanto, para apreciar responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de un tercero e 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 (...)".

Con arreglo a lo expuesto, 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 sustancias oleaginosas o resbaladizas provenientes de vehículos que circulan sobre la misma con anterioridad al siniestro, o que se hallan en la vía por cualquier otra circunstancia, 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 de los daños sufridos por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en establecer si los daños



fueron 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 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, ya citado, 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 este caso el daño se produjo como consecuencia de la utilización de un servicio público por el conductor de la motocicleta, ocasionado por un supuesto mal funcionamiento del servicio viario, al encontrarse con aceite en la calzada.

De los informes obrantes en el expediente se desprende 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, el informe de la Policía Local aportado junto con la reclamación indica que, “a juicio de los funcionarios de Policía que realizan el presente informe, la posible causa del accidente pudo ser el derrame vertido por un vehículo de algún tipo de aceite lubricante mecánico, siendo imposible la localización del vehículo causante por ninguno de los medios de los que se dispone”. A su vez, el informe de qqq2, S.A., empresa encargada de la limpieza viaria, señala no tiene ninguna responsabilidad en los hechos descritos, ya que el 10 de marzo de 2020 no recibió aviso alguno de existencia de una mancha de aceite en el paseo ccc1 con plaza ccc2.

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de un supuesto similar en sus Dictámenes 79/2019 y 164/2022. En ellos se afirma que: “(...) en la producción del daño alegado ha sido determinante la intención 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.



»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.

»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”.

En este caso, si bien no consta con certeza el momento en que se produjo el derramamiento de aceite ni quién fue el causante del vertido, lo cierto es que la presencia del mismo en la calzada y el buen estado en el que se encontraba esta (constatados ambos extremos en el informe de la Policía Local, que señala: “calzada de aglomerado asfáltico en buen estado de conservación, con manchas de fluido que se pudieran corresponder con algún tipo de aceite, bien de motor, bien de algún sistema hidráulico”), así como la ausencia de accidentes previos, permiten concluir que la mancha de aceite era reciente.

No consta que el derrame de sustancia deslizante en la calzada se derive de una actividad del propio Ayuntamiento, ni de un vehículo de su titularidad, sino que todo parece indicar que ha sido motivado por la actividad de un tercero usuario de la vía pública que no ha sido identificado. Esta circunstancia cobra gran importancia, pues en este caso para poder imputar este hecho dañoso a la Administración es necesario que el funcionamiento del servicio público de limpieza opere de forma mediata como nexo causal eficiente, esto es, sería necesario que el fallo del servicio



de limpieza haya originado que la mancha de aceite no se retirara, de forma que permaneciera en la calzada en condiciones de crear un riesgo a cualquier conductor.

No existen evidencias que acrediten la presencia habitual de manchas de aceite en la zona en la que se produjo. Tampoco constan accidentes previos en el día señalado y la empresa encargada de la limpieza viaria manifiesta literalmente que "Durante el turno de trabajo anterior a la fecha y hora de la caída no existía ninguna mancha de aceite en las calles indicadas, por lo que dicha mancha se ha producido entre jornadas laborales y nunca se ha recibido una llamada advirtiendo de su existencia, previamente, a la caída de la reclamante".

Por lo expuesto, cabe concluir que, si bien las lesiones y los daños se producen por la caída de la motocicleta y que esta fue provocada por la presencia de una mancha de aceite en la calzada, ello no se debió a un fallo del servicio de mantenimiento de limpieza, disponible para actuar de habersele comunicado, sino a la acción de un tercero, que por su carácter puntual no puede exigir a la Administración un mantenimiento superior al estándar exigible.

Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo descarta que entre dentro del estándar de rendimiento exigible en función del principio de eficacia en la actuación administrativa de vigilancia y mantenimiento de la calzada "una vigilancia tan intensa y puntual que, sin mediar prácticamente lapso de tiempo apreciable, cuide de que el tráfico en la calzada sea libre y expedito" (STS 9 de diciembre de 1993).

Por lo tanto, a la luz de los hechos probados, al no apreciarse el nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público 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. yyyy, 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.