



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 29 de diciembre de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx*, 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 31 de agosto de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx, representado por Dña. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la vía por la que circulaba.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de septiembre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 818/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- Con fecha 13 de octubre de 2004, Dña. yyyyy, en representación de D. xxxxx, propietario del vehículo siniestrado, presenta en el registro general del Ayuntamiento de xxxxx un escrito de reclamación de



responsabilidad patrimonial solicitando una indemnización por importe de 1.984,36 euros, en atención a los siguientes hechos:

“En la mañana del 7 de junio de 2004, xxxxx circulaba por xxxxx en su motocicleta vvvv junto con un grupo de otros cuatro motoristas, todos ellos procedentes de una concentración de vvvv que había tenido lugar en xxxxx.

»La caravana de motos entraba por el carril derecho del puente xxxxx, procedente del centro ciudad, cuando al entrar a velocidad muy reducida en la rotonda con dirección a la Avenida xxxxx, xxxxx, derrapó a consecuencia de una sustancia líquida deslizante derramada sobre la calzada, por lo que perdió el control de la motocicleta y cayó a la calzada junto a su hijo nnnn que iba de acompañante en el asiento trasero de la moto. Poco después acudieron dos funcionarios de la Policía Local, así como Servicios de Asistencia Sanitaria Urgente que trasladaron a xxxxx al Hospital hhhhh.

»A consecuencia de la caída, nnnn sufrió algunos rasguños en el cuerpo, mientras que xxxxx sufrió un fuerte golpe que le produjo heridas en el antebrazo derecho y una contusión en la cadera y codo derecho.

»A consecuencia del accidente, xxxxx (...) permaneció de baja desde el día 8 de junio hasta el 4 de agosto de 2004, fecha en la que, ante una aparente mejoría, solicitó el alta médica.

»No obstante, al incorporarse a su trabajo, volvió a reproducirse la lesión de cadera, por lo que con fecha de 23 de agosto fue dado de baja, continuando en la actualidad en esta situación”.

Acompaña a la reclamación la siguiente documentación:

- Copia de la escritura de apoderamiento otorgada por D. xxxxx a favor de Dña. yyyyy.

- Informe técnico de los funcionarios de la Policía Local de 7 de junio de 2004, en el que se pone de manifiesto que, “a juicio de los funcionarios que suscriben el informe, el accidente se produjo cuando el conductor del vehículo ‘A’ pierde el control de su motocicleta como



consecuencia de que la calzada se encontraba impregnada de una sustancia deslizante probablemente derramada con anterioridad por otro vehículo, del cual se desconocen datos”.

- Factura de asistencia sanitaria urgente (aaaaa), por importe de 210 euros.

- Informe de urgencias del Hospital hhhhh de 7 de junio de 2004.

- Factura de asistencia de sanidad de Castilla y León por importe de 137,89 euros.

- Informes médicos de 21 de junio, 30 de junio y 9 de julio del Hospital bbbbbb del Servicio xxxxx de Salud.

- Partes de alta, baja y sucesivos partes de confirmación, el último de ellos de octubre de 2004.

- Factura proforma en la que se cifra en 1.186,01 euros el importe de los daños derivados de la reparación de la motocicleta.

- Facturas por importe de 113,55 y 89,91 euros, correspondientes a la adquisición de nuevas gafas de sol para el interesado y su hijo, para reemplazar las que resultaron rotas como consecuencia del accidente.

- Factura correspondiente a la compra de un teléfono móvil, por importe de 110 euros.

- Facturas por importe de 57 y 80 euros, correspondientes a la compra de un jersey y un pantalón vaquero.

Segundo.- Con fecha 4 de enero de 2005, el técnico del Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente emite un informe en el que manifiesta que en el Servicio no hay nada significativo que añadir a las indagaciones efectuadas por la Policía Local.

Tercero.- Con fecha 9 de marzo de 2005, la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento emite un informe en el que hace constar, además de la



necesidad de dar audiencia a la empresa del servicio de limpieza en la vía pública, la procedencia de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al considerar que no existe nexo causal entre los daños reclamados y el servicio de limpieza municipal.

Cuarto.- Mediante escrito de 1 de abril de 2005, concluida la instrucción del expediente, se da audiencia a la parte reclamante (recibiendo la notificación el día 11 de abril), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

Con fecha 29 de abril de 2005, la representante del interesado presenta un escrito en el Ayuntamiento en el que señala no estar de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, ya que las sentencias a las que se hace referencia en el mismo corresponden a Tribunales Superiores de Justicia de otras Comunidades Autónomas que no son Castilla y León. Añade, asimismo, que el mantenimiento de las vías de circulación corresponde al Ayuntamiento, que debe mantenerlas en buen estado para la circulación eliminando cualquier obstáculo que pudiera suponer un peligro para la misma, a fin de evitar accidentes como el que es objeto de la reclamación.

Acompaña al escrito de alegaciones diferentes partes médicos del interesado hasta el momento en que se le dio el alta definitiva en noviembre de 2004, así como diferente documentación médica y distintas facturas correspondientes a consultas médicas particulares, al tratamiento de rehabilitación correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2005, y a la adquisición de una muslera.

Quinto.- Con fecha 30 de mayo de 2005, la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento emite un nuevo informe en el que reitera la inexistencia de relación de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio de limpieza.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



Sexto.- Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León de 14 de septiembre de 2005, se requiere al Ayuntamiento de xxxxx para que complete el expediente administrativo remitido, en el sentido de incorporar al mismo la acreditación de la concesión del preceptivo trámite de audiencia a la empresa encargada de llevar a cabo el servicio de limpieza de la ciudad.

Con fecha 19 de diciembre de 2005, se recibe en el Consejo la documentación relativa a la concesión del trámite de audiencia a la empresa fffff, así como el escrito en el que la empresa manifiesta: "Que siendo la causa del accidente un vertido de gasoil sobre la calzada atribuible a un tercer vehículo, nada se puede imputar al comportamiento de fffff como contratista del servicio de limpieza de la vía pública".

Por Acuerdo de la Presidencia de 21 de diciembre de 2005, se reanuda el cómputo del plazo para emitir el 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.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, 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.



No obstante, es necesario poner de manifiesto que aun otorgando al informe de la Asesoría Jurídica de 30 de mayo de 2005 (que complementa al emitido el 9 de marzo de 2005) el valor de "propuesta de resolución" que debería formar parte del expediente remitido, llama la atención que se esté en condiciones de pronunciarse sobre la no existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, sin haber dado trámite de audiencia a la empresa encargada del servicio de limpieza, cuando, a la luz del informe jurídico de 9 de marzo de 2005, la concesión de dicha audiencia se consideraba como un trámite de obligado cumplimiento.

Por otra parte, es necesario advertir sobre el excesivo tiempo transcurrido desde el momento en que la Asesoría Jurídica emite su informe definitivo (30 de mayo de 2005) y el momento en que el expediente tiene entrada en este Consejo Consultivo (31 de agosto de 2005).

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, quedando acreditado el poder otorgado a Dña. yyyyyy mediante la aportación de una escritura notarial al efecto. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento de xxxxx, en virtud del artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el 142.2 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de



1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002), 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 la 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 la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta a instancia de D. xxxxx, representado por Dña. yyyyy, debido a los daños ocasionados en un accidente sufrido por el mal estado de la vía por la que circulaba, al encontrarse impregnada de una sustancia deslizante.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, consta que la reclamación se interpuso el 13



de octubre de 2004, antes de haber transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante, que tuvo lugar el 7 de junio de 2004.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo que no existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento de xxxxx por los daños causados.

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 articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en relación con el artículo 139.1, del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre.

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 señalado en



Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993 (en el mismo 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 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 indicarán 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 demandante 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.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la parte reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del conductor del vehículo accidentado se adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas, así como si la Administración, por su parte, cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía, le resultan exigibles, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y los daños producidos.

En concreto, las normas establecidas por el artículo 57 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, según el cual "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 ha producido como consecuencia de la utilización de un servicio público por el conductor del vehículo –propiedad del reclamante–, pues ha sido presuntamente ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio de carreteras. Una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente, especialmente de las diligencias instruidas por la Guardia Civil con ocasión del accidente, permite apreciar que el evento dañoso fue debido a que la calzada se encontraba impregnada de una sustancia deslizante, probablemente derramada con anterioridad por otro vehículo, circunstancia que motivó que la motocicleta derrapara y cayera a la calzada.

En este caso no consta en el expediente negligencia o conducta culposa del conductor del vehículo, ni acontecimiento generador del daño que pudiera calificarse de fuerza mayor.

Es necesario analizar si se puede hablar, o no, de funcionamiento normal o anormal de la Administración que haya incidido en la producción del daño; esto es, si la Administración ha acreditado que, pese a la existencia de la sustancia deslizante en la carretera, se había hecho lo preciso para evitar accidentes mediante la puesta en funcionamiento de un servicio adecuado a las exigencias sociales, y que pese a ello persistía el obstáculo, porque, efectivamente, no es exigible una prevención y eliminación instantánea.

No se ha podido acreditar el origen de la sustancia deslizante existente en la calzada, que presumible y fundadamente se atribuye al derrame por pérdida de otro vehículo, sin que exista tampoco el menor antecedente acerca del momento en que tuvo lugar y, por consiguiente, si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente objeto de reclamación.



Así pues, en el hecho causante del accidente queda acreditada la intervención de un tercero, desconocido, que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño.

Procede analizar, como posible vía de responsabilidad de la Administración, la omisión de la vigilancia debida en la carretera, causa en la que el reclamante apoya su reclamación.

Es cometido del organismo correspondiente la vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos 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) 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 la misma, por no eliminar perentoriamente una sustancia deslizante que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable, a riesgo, en otro caso, de convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que se puedan manifestar durante el funcionamiento normal del servicio público viario.

Hay que resaltar que en ningún momento se hace constar que en los días previos u horas inmediatamente anteriores al accidente se hubiera denunciado por algún usuario la existencia de la sustancia, ni que se hubiera detectado por los servicios de vigilancia de la zona, lo que hace suponer que el vertido se había producido poco antes del accidente que ha motivado la reclamación.

De aquí se desprende, en primer lugar, la intervención en el hecho causante del accidente de un tercero desconocido, pero ajeno a la Administración, que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño, con lo que se rompe ese preciso carácter directo entre el actuar administrativo y el perjuicio ocasionado. Por otra parte, no existe en el expediente ningún indicio que permita apreciar que la empresa encargada del servicio de limpieza ha obrado sin observar la diligencia debida.

En consecuencia, en el supuesto objeto de dictamen no cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del



servicio público de carreteras, requisito imprescindible para estar en presencia del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procediendo, por ello, dictar resolución desestimatoria en el expediente objeto de dictamen.

Por lo tanto, a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso la Administración, concretamente el Ayuntamiento de xxxxx, no debe responder de los daños y perjuicios ocasionados al reclamante como consecuencia del accidente de tráfico sufrido.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx, representado por Dña. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la vía por la que circulaba.

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