



Sr. Amilivia González, Presidente  
  
Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero  
  
Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de septiembre de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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 12 de agosto de 2009 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 Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de agosto de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 854/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

**Primero.-** El 10 de octubre de 2008 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos como consecuencia del



accidente producido por la existencia de una mancha de aceite en la vía por la que circulaba con su ciclomotor, el día 19 de octubre de 2007.

Acompaña a la reclamación copias de DNI, del permiso de conducir, del permiso de circulación del vehículo, de la tarjeta de inspección técnica, del recibo del pago de la prima del seguro, del informe pericial de daños materiales en el ciclomotor, de diversos informes médicos y del atestado policial del accidente.

Solicita una indemnización de 384,08 euros por los daños ocasionados en el ciclomotor y de 2.649,83 euros por las lesiones producidas (45 días improductivos a razón de 50,35 euros/día).

**Segundo.-** El 21 de noviembre de 2008 el Servicio de Medio Ambiente del Ayuntamiento emite informe en el que indica que “no tenemos más conocimiento de los hechos que el dimanante del informe de la Policía Local”.

**Tercero.-** Mediante escrito de 31 de marzo de 2009, el Superintendente Jefe de la Policía Local remite el informe solicitado por el asesor jurídico del Ayuntamiento, en el que consta que:

“(…) con fecha 19 de octubre de 2007 se realizó inspección ocular del lugar del accidente pudiendo comprobar que en el centro de la calzada de la calle xxxx1 y más concretamente sobre la marcha vial (flecha de selección de carriles) existente en el tramo comprendido entre la calle xxxx2 y la Avd. xxxx3 existía una mancha de aceite, no reciente, y perfectamente visible, que se extendía de forma desigual sobre la parte trasera y a ambos lados de la misma, lo que se puede apreciar en el informe fotográfico que se adjunta, sobre la cual no se apreciaban huellas o vestigios por las cuales se pudiera determinar que sobre ella hubieran pasado otros vehículos. Que por parte de los Agentes actuantes se desconoce el motivo de la presencia de esta mancha en el lugar del accidente, si bien consultadas las bases de datos de la Sección de Atestados y de la Central de Comunicaciones (112) de esta Policía Local no constaba que se hubiera producido en fecha próxima a 19 de octubre de 2007 ningún accidente de circulación ni incidente en la calle xxxx1, el cual tuviera relación con la mancha de aceite referenciada”.



**Cuarto.-** El 26 de junio de 2009 el Asesor Jurídico del Ayuntamiento emite informe en el que mantiene que procede desestimar la reclamación.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia a la parte interesada el 7 de julio de 2009, no consta que se hayan presentado alegaciones.

**Sexto.-** El 28 de julio de 2007, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

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.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.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992. 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 las competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento 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 parte reclamante ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, dentro del plazo de un año desde la fecha de producción de los hechos.

**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 mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la también citada Ley 7/1985, de 2 de abril.

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, 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) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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, nexos causales 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 formulada por Dña. xxxxx, debido a los daños ocasionados en un accidente de tráfico causado por la existencia de una mancha de aceite en la vía por la que circulaba.

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.

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 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 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 reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en establecer si el expresado daño ha sido 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, 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; y 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, 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, 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 ha sido presuntamente ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio de carreteras. Una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente permite apreciar que en el evento dañoso ha influido la existencia de una mancha de aceite en la vía por la que circulaba el conductor del vehículo.

Sin embargo, es preciso indicar que también existe negligencia o conducta culposa del conductor del vehículo, como consta en el atestado instruido por la Policía Local, en que se indica expresamente que "la posible causa del accidente pudo ser que la ciclomotorista conduce sin la diligencia y precaución necesarias". En el informe aclaratorio señala además que la mancha de aceite era perfectamente visible, no constando incidencia alguna relativa a algún otro accidente por la misma causa.

No obstante, dado que la citada mancha tuvo influencia en el accidente, es necesario analizar si existe o no 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 mancha de aceite,





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 mancha de aceite, sin que exista tampoco el menor antecedente acerca del momento en que el vertido de la citada mancha 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.

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) y la posibilidad de que 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 la misma, por no eliminar perentoriamente una mancha de aceite 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 mancha, ni que se hubiera producido ningún accidente de circulación, lo que hace suponer que el vertido se había producido poco antes del accidente que ha motivado la reclamación.



En consecuencia, en el supuesto analizado 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. Procede, por ello, dictar resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

### **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 por Dña. xxxxx 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.