



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 31 de marzo de 2004, ha examinado el *expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyyyyy yyyyyy yyyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx xxxxx 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 9 de marzo de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada a instancia de D. yyyyyy yyyyyy yyyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx xxxxxxxx xxxxxxxxxx, por los daños ocasionados en su vehículo como consecuencia del accidente producido por la existencia de una mancha de gasoil en la vía por la que circulaba.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de marzo de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 155/2004, 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. Estella Hoyos.

Primero.- Con fecha 21 de marzo de 2003, tuvo entrada, en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxxxx,



la solicitud de indemnización de D. yyyyy yyyyy yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx xxxxx xxxxx, por los daños ocasionados en su vehículo como consecuencia del accidente producido por la existencia de una mancha de gasoil en la carretera xx-xxx por la que circulaba.

Afirma que “el día 18 de marzo de 2002, sobre las 14,50 h., circulaba D. xxxxx xxxxx xxxxx con el vehículo de su propiedad, xxxxxxxx, matrícula xx-xxxx-x, por la carretera xx-xxx (xxxxxxxxxx-xxxxxxxxxx en dirección hacia esta última localidad), cuando al llegar al punto kilométrico 4,700 de la misma, se encuentra con una gran mancha de gasoil (de unos 50 metros) derramado en la calzada, lo que provoca que el vehículo derrape incontroladamente e invada el carril contrario de circulación por el que venía un camión articulado, sin poder evitar colisionar contra el mismo. (...) Se hace constar que el gasoil derramado en la calzada llevaba varias horas en la misma, como lo acredita el hecho de que otra persona, D. rrrrrrrrrrrrrrrrr, había sufrido horas antes otro accidente al derrapar igualmente a causa de aquél, si bien no sufrió daños al no encontrarse ningún vehículo en ese momento”.

Cifra los daños sufridos en la cantidad de 7.294,09 euros, según acredita mediante el presupuesto de reparación de zzzzzzzzzzz, S.L.

Acompaña a su escrito un poder general para pleitos, una copia del atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico, una copia del presupuesto de reparación del vehículo y un certificado de la Junta de Castilla y León.

Segundo.- En el atestado de la Guardia Civil xx/2002 se hace constar como causas del accidente las siguientes:

“CAUSAS MEDIATAS:

- Relativas a los vehículos: Ninguna.
- Relativas a la vía: Gasoil en la calzada.
- Relativas a fenómenos atmosféricos: Lluvia.
- Relativas a los conductores:
 - A). Físicas o somáticas: NO.
 - B). Psíquicas: NO.
 - C). Conocimientos, experiencia, pericia: NO.



»CAUSAS INMEDIATAS:

- Infracciones a la Ley y al Reglamento General de Circulación:

a) Velocidad: -

b) Otras infracciones: dejar sustancias que puedan hacer peligrosa la circulación (gasoil) Art. 4 RGC.

- Deficiencias en la percepción: La distracción.

»CAUSA PRINCIPAL O EFICIENTE: Invasión del sentido contrario por el xxxxxxxx, matrícula xx-xxx-x, inducida por gasoil en la calzada dejado por vehículo sin identificar”.

Tercero.- Se incoaron Diligencias previas nº xxx/2002 en el Juzgado de Instrucción de xxxxxxxx, las cuales fueron archivadas mediante Auto de fecha 22 de marzo de 2002, al no ser los hechos constitutivos de infracción penal.

Cuarto.- En el trámite de audiencia concedido al interesado, éste realiza alegaciones mediante escrito, presentado con fecha 12 de diciembre de 2003, en el que reitera sus pretensiones.

Quinto.- Con fecha 19 de enero de 2004, el Servicio Instructor formula una propuesta de resolución desestimando la reclamación formulada, al no existir nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de la Administración.

Sexto.- El 25 de febrero de 2004 la Asesoría Jurídica informa favorablemente sobre la propuesta de resolución indicada.

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 de acuerdo con 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 el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Fomento de la Junta de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el Decreto 2/2003, de 3 de julio, de Reestructuración de Consejerías y en el Decreto 74/2003, de 17 de julio, sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento.

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 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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 daños y perjuicios formulada a instancia de D. yyyyy yyyyy yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx xxxxx xxxxx, por los daños ocasionados en su vehículo como consecuencia del accidente producido por la existencia de una mancha de gasoil en la carretera xx-xxx por la que circulaba.

El interesado 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, consta que lo hizo con fecha 21 de marzo de 2003, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el 18 de marzo de 2002 (hemos de recordar que el



plazo de un año estuvo interrumpido durante el tiempo que estuvo abierto el procedimiento penal instruido al efecto).

6ª.- Este Consejo Consultivo estima, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que no existe responsabilidad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León por los daños causados.

Como afirma el Tribunal Supremo en sus 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 como consecuencia 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 en 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 lo 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 que se prescribe en el artículo 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

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 149.5, P-19, del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, en vigor en el momento en que tuvo lugar el accidente (ya que fue derogado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, que entró en vigor el 23 de enero de 2004).



De forma que, para apreciar la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de un tercero y la inactividad de ésta, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial señalado en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993 (en igual sentido las 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, en Sentencia de 3 de diciembre de 2002, ha declarado que "por aplicación de los principios de la carga de la prueba contenidos en el artículo 1.214 del Código Civil, 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, sin que conste siquiera que la función de mantenimiento de la carretera se haya realizado, en la zona en que se produjo el accidente, en la forma habitual y correcta, 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, le corresponde también 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 den tales situaciones de riesgo.

7ª.- Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el 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 reclamante 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 la lesión producida.



En concreto, las normas establecidas en 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, la lesión se ha producido como consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público, pues ha sido ocasionada por el defectuoso funcionamiento del servicio de carretera. Una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente y, en especial, el atestado levantado por la Guardia Civil, permiten apreciar que el evento dañoso fue debido a “la invasión del sentido contrario por el xxxxxxxx matrícula xx-xxx-x inducida por gasoil en la calzada dejada por vehículo sin identificar”. En este caso, no consta en el expediente negligencia o conducta culposa del reclamante, ni acontecimiento generador del daño que pueda calificarse de fuerza mayor; aunque no puede dejar de apuntarse que en el atestado de la Guardia Civil se alude, dentro de las causas inmediatas del accidente, a la distracción.

Hay que entrar a analizar si se puede hablar o no de un 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 gasoil, 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, no cabrá apreciar su responsabilidad, porque efectivamente no es exigible una prevención y eliminación instantánea.

Así, del expediente tramitado se desprende que se tiene conocimiento del derrame del gasoil por la Guardia Civil a las 15.07 horas, y que la empresa U.T.E. (formada por las empresas vvvvvvvv, S.A. y gggggggggg, S.A.), encargada de la conservación de la carretera, pone en marcha el dispositivo para su subsanación quedando expedita la vía a las 16.06 horas.



Asimismo, no se ha podido acreditar el origen de la mancha de gasoil (que presumible y fundadamente se atribuye al derrame por pérdida de un vehículo), ni existe 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.

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.

En segundo lugar, sólo queda como posible vía de responsabilidad de la Administración la omisión de la vigilancia debida de la carretera, en la que apoya el reclamante 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), y consta en el expediente que tal función de vigilancia se realizaba en aquella zona de la forma habitual. A pesar de esto, la naturaleza indicada del factor causante del accidente 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 el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la misma por no eliminar perentoriamente una mancha de gasoil (que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable). Así pues, falta ese nexo causal, preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras, que habría de servir de base para que el daño pudiera estimarse consecuencia del obrar de ésta. Con las alegaciones del reclamante no queda acreditado que la mancha de gasoil que se encontraba en la carretera donde se produjo el accidente llevara varias horas.

Por lo tanto, y a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso no debe responder la Administración 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 relativo a la reclamación presentada a instancia de D. yyyyy yyyyy yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx xxxxx xxxxx, por los daños ocasionados en su vehículo como consecuencia del accidente producido por la existencia de una mancha de gasoil en la vía xx-xxx por la que circulaba.

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