



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, 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 17 de mayo de 2007, 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 25 de abril de 2007 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 D. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de abril de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 381/2007, 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. Pérez Solano.

Primero.- El día 6 de marzo de 2006, D. yyyyy presenta en el registro general de entrada del Ayuntamiento de xxxxx un escrito con nº xxxxx, iniciando procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por D. xxxxx el día 25 de agosto de 2005, cuando, al circular por la Plaza de xxxxx, se encontró un fluido en la calzada que provocó la pérdida de control de su motocicleta y la consiguiente caída.



Como consecuencia del accidente la motocicleta sufrió daños que ascendieron a 1.930,56 euros, al mismo tiempo que se produjo perjuicios en la ropa que llevaba por importe de 447,50 euros, siendo por lo tanto la cantidad que reclama 2.378,06 euros.

Se acompaña con dicho escrito el informe técnico del accidente emitido por la Policía Local, la factura de reparación de los daños sufridos por la motocicleta y la factura de compra de la ropa dañada.

Segundo.- El 7 de abril de 2006, el expediente es enviado al Director del Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente para la emisión del correspondiente informe técnico.

El día 21 de abril de 2006, el Jefe de Servicio de Vialidad remite informe señalando que "en ningún momento el Servicio de Vialidad fue conocedor del hecho denunciado" y que debe recabarse informe del Servicio de Medio Ambiente. En este sentido, el 15 de mayo de 2006 los responsables del Servicio de Medio Ambiente comunican que no tienen más conocimiento de los hechos que el dimanante del atestado de la Policía Local.

Tercero.- Remitido el expediente a la empresa ggggg, adjudicataria de las obras de asfaltado que se estaban llevando a cabo en el Paseo de xxxxx, el día 14 de julio de 2006 el Gerente de dicha empresa presenta un escrito de alegaciones en el Ayuntamiento, informando de que no tienen conocimiento de los hechos que se describen en el expediente más que a través del atestado policial que figuran en la documentación remitida.

Cuarto.- Remitido el expediente al asesor jurídico para su informe el día 3 de agosto de 2006, éste solicita, mediante escrito de fecha 4 de agosto de 2006, que se requiera a los policías actuantes para que informen sobre si la mancha en la calzada era reciente en relación al momento en que se produjo el accidente, concretando el tiempo que llevaba en la calzada.

Mediante escrito de fecha 9 de febrero de 2007, los policías actuantes informan que se personaron en el lugar del accidente quince minutos después de que éste se produjera y que, al realizar la inspección ocular del lugar, se pudo comprobar que en el tramo de la Plaza de xxxxx comprendido entre el Paseo xxxxx y el Paseo de xxxxx había una mancha que desprendía un fuerte olor a gasoil y variedad de marcas de neumáticos alrededor y sobre la mancha mencionada, no siendo posible determinar con exactitud el tiempo que llevaba



la mancha sobre la calzada. Adjuntan al informe copia de croquis y leyenda realizados como consecuencia del accidente.

Quinto.- El 2 de marzo de 2007, se da traslado al representante del interesado del informe del asesor jurídico del Ayuntamiento que ha de servir de base para la resolución administrativa, otorgándole un plazo de diez días para que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime conveniente. Por parte del reclamante no se efectúa ninguna alegación.

Sexto.- El 26 de marzo de 2007, se formula la correspondiente propuesta de resolución desestimando la petición de responsabilidad patrimonial al considerar que no existe relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

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 sustancialmente 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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que el interesado presenta la reclamación (el 6 de marzo de 2006) hasta que tiene entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo (el 25 de abril de 2007). Esta circunstancia necesariamente ha de



considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

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 Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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, 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, 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 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 de daños y perjuicios formulada por D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, debido a los daños ocasionados en su vehículo como consecuencia del accidente producido por la existencia de una mancha de fluido en la vía 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. En efecto, la reclamación tuvo lugar el 6 de marzo de 2006, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el 25 de agosto de 2005.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo que no existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento.

Es preciso probar la relación de causalidad entre el daño sufrido por el particular y la actuación de la Administración Pública, en este caso el Ayuntamiento de xxxxx.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 5 de junio de 1998, señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo



contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

El concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas exige la comprobación del caso concreto, partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non* condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente, o, como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987, y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues, si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

Debe recordarse que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. No habiéndose acreditado, pues, la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, procede desestimar la reclamación al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada; entre otros, un nexo causal directo y eficaz entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, pues la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

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 de 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.

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”.

La doctrina administrativa, tratando de definir la relación causal a los efectos de apreciar la existencia o no de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso, si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar.

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 del informe de la Policía Local con ocasión del accidente, permite apreciar que el evento dañoso fue debido a la existencia de una mancha de gasoil en la vía por la que circulaba el interesado.

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 entrar a 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



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, porque efectivamente no es exigible una prevención y eliminación instantánea.

Hay que señalar que no se ha podido acreditar el origen de la mancha de gasoil, 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.

Al respecto hacemos referencia a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de octubre de 2004: "Desde el punto de vista de los requisitos integrantes de la responsabilidad patrimonial, han quedado probados la realidad del evento dañoso, la existencia de los daños y que éstos se produjeron por la existencia de un charco de agua proveniente de las lluvias caídas. Sin embargo, no sucede lo mismo con el nexo causal. En efecto, tal como de modo reiterado viene sosteniendo esta Sala en casos idénticos y similares, no basta la existencia de un charco de agua, mancha de aceite o árbol caído en la calzada para de modo inevitable engendrar una responsabilidad patrimonial, se hace preciso, además, probar que esos obstáculos persisten en el tiempo, son habituales, y no obstante ello, la Administración no despliega actividad alguna para remediarlos. Y en este caso, de lo actuado sólo se puede apreciar la existencia de ese charco, pero no los demás elementos ya referidos, motivos por los cuales procede la desestimación del presente recurso en el sentido de que aún no existiendo prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, no se dan los requisitos de la misma".

En términos similares se pronuncia el mismo Tribunal en Sentencia de 31 de diciembre de 2003: "En el presente caso, resulta acreditada la realidad de la mancha de aceite en la vía, situada en un tramo curvo de aquella, pero, sin embargo, no se ha podido acreditar el origen de la misma, que presumible y fundadamente se atribuye al derrame o pérdida de un vehículo, sin que exista 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 del recurrente; de ello, se deduce la intervención de un tercero en el hecho causante del accidente, persona desconocida o ajena a la Administración, que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño, con lo que se rompe el preciso carácter directo entre el actuar de la Administración y el perjuicio causado (STS 11.2.1987 y STSJ Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 14.9.1989), concluyendo, que aunque se tenga un estricto



concepto de la función de vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con la debida garantía de seguridad, no cabe imputar a la Administración, en el presente caso el incumplimiento de las antedichas funciones de vigilancia, o en su caso, un cumplimiento defectuoso de la misma, por no eliminar perentoriamente y con toda urgencia una mancha de aceite, que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable, faltando, por ello, el 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 aquel pudiera estimarse consecuencia del obrar de esta, procediendo por todo ello la desestimación del presente recurso”.

En relación con el supuesto que nos ocupa, los policías locales han manifestado que aunque no pueden determinar con exactitud la procedencia de la mancha de gasoil, parecía reciente, lo que pone de relieve que a la hora en que se produjeron los hechos, las 7,40 horas de la mañana, ninguna actuación previa del Ayuntamiento era exigible.

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.

Sin embargo, procede analizar, como posible vía de responsabilidad de la Administración, la omisión de la vigilancia debida en la carretera, causa en la que el interesado 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) 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 gasoil 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 (pese a la extensión de la misma que parece ofrecer el croquis que figura en el informe de la Policía Local), ni que se hubiera detectado por los servicios de vigilancia de la zona.

Por lo tanto, no concurre ningún nexo causal entre el servicio público de conservación y mantenimiento de las carreteras y el daño ocasionado, pues la competencia o función sobre conservación y mantenimiento de las carreteras no incluye la eventualidad de los obstáculos repentinos debido a la negligencia o dolo de terceros.

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.

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 D. yyyyy, 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.