



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de junio de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 21 de mayo 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 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 23 de mayo de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 498/2007, 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. Madrid Pérez.

**Primero.-** Con fecha 18 de abril de 2006, tiene entrada en el registro general del Ayuntamiento de xxxxx una solicitud de indemnización de Dña. xxxxx por los daños sufridos como consecuencia del accidente producido por la existencia de una mancha de gasoil en la vía por la que circulaba con su ciclomotor. Expone en su escrito lo siguiente:



“El pasado 21 de octubre de 2005, en la glorieta existente en el cruce de la C/ xxxxx con la Ctra. de xxxxx, la suscrita manejaba el ciclomotor de su propiedad, xxxxx, matrícula xxxx, asegurado en sssss, haciéndolo a velocidad moderada y por el carril derecho, cuando al aproximarse a la glorieta, a la altura del paso de peatones anterior, ha tenido que frenar ligeramente al circular por dicha glorieta turismos con preferencia, momento en que la moto se ha ido al suelo, produciéndose lesiones la suscrita, y daños en la motocicleta.

»Tal y como consta en el correspondiente informe de la Policía Local, la causa de esa caída no fue otra que la existencia de una mancha de gasoil, que hacía extremadamente deslizante el pavimento. La propia Policía Local a raíz de tener conocimiento de este siniestro, procedió al desvío del tráfico al carril izquierdo, y procedió a dar cuenta al Servicio de Bomberos para que procediera a la limpieza del carril derecho; hubo al menos otro accidente de similares características; no se sabe ni desde cuándo, ni quién fue el causante del derrame inicial (...)”.

Acompaña a la reclamación una copia del atestado policial del accidente, el informe del Servicio de Urgencias del Hospital hhhhh, documento de su mutua profesional indicando el periodo de baja laboral, información clínica sobre el estado de la rodilla derecha, un informe pericial sobre el estado de la motocicleta y el presupuesto de reparación de la misma.

Solicita una indemnización de 6.190,11 euros.

**Segundo.-** Con fecha 26 de abril de 2006, se adopta resolución admitiendo a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, nombrando instructor, dando traslado al seguro y solicitando un informe al Servicio que presuntamente es causante del accidente.

**Tercero.-** Con fecha 23 de mayo de 2006, “el Mayor Jefe” de la Policía Local informa sobre el suceso:

“Que entre las 16,40 y las 17,00 horas del día 21 de octubre de 2005, en los carriles de sentido xxxxx de la C/ xxxxx y a la altura de la glorieta que configura el cruce con la Avda. xxxxx y la xxxxx, se produjeron dos accidentes de tráfico por caída sobre la calzada de sendos ciclomotores, como consecuencia de la existencia sobre el pavimento de una gran cantidad de



líquido oleaginoso, al parecer gasoil, derramado por algún vehículo sin identificar y que hacía prácticamente imposible la circulación por el lugar.

»Tras el primer accidente se desplazó hasta dicho lugar el servicio de Atestados de esta Policía que, tras comprobar la existencia del citado líquido derramado sobre el carril derecho de los dos existentes y el peligro que suponía para la circulación rodada, procedió al corte de dicho carril y su desviación hacia el izquierdo, dando aviso al servicio municipal de bomberos que se desplazó hasta dicho lugar a fin de proceder a la limpieza de la calzada.

»Que a las 16,40 horas se produjo la caída del ciclomotor xxxxx, con placa de matrícula xxxx, conducido por su titular xxxxx, (...). El vehículo sufrió diversos daños y su conductora fue atendida de lesiones de carácter leve en el lugar por el servicio médico de una ambulancia del 112 y trasladada posteriormente en ambulancia convencional hasta el servicio de urgencias del Hospital hhhhh. Por tales hechos el servicio de atestados de esta Policía realiza informe nº R-0975/05”.

En el atestado policial que se incorpora constan fotografías del lugar de los hechos y referencia a la intervención de los bomberos para realizar la limpieza de la mancha de gasoil. Así, se puede leer: “(...) Debido al peligro para la circulación que suponían las condiciones en que se encontraba el pavimento del carril derecho de la calle xxxxx en sentido xxxxx, se procedió al desvío del tráfico hacia el carril izquierdo siendo necesaria la intervención del servicio de bomberos que procedió a la limpieza de dicho carril mediante diversos detergentes, en el tramo comprendido entre las glorietas de los cruces con la Avda. de xxxx y la xxxxx, finalizando dicha labor a las 18,10 horas (...)”.

**Cuarto.-** El 13 de julio de 2006, el ingeniero industrial municipal emite el siguiente informe:

“Que dicha vía es de propiedad municipal y que bbbbb es la empresa concesionaria del servicio de limpieza viaria.

»Que por parte de este servicio no se tenía conocimiento del suceso y se desconocen las causas que lo produjeron.



»Que, así mismo, se considera por parte de este servicio que el accidente no ha sido consecuencia de negligencia del servicio de limpieza, ya que ha sido a consecuencia de un vertido accidental que se había realizado previamente, tal como se constata al ser el Servicio de Bomberos el encargado de su limpieza posterior.

»Por lo que se considera que dicho accidente fue consecuencia de otro `accidente´ previo, como si de un choque en cadena se tratara, y cuyo causante es desconocido”.

Adjunta un documento de “proposición para la contratación de los servicios de recogida de basuras, limpieza viaria y tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos de la ciudad de xxxxx”.

**Quinto.-** El día 17 de julio de 2006, el Ayuntamiento da trámite de audiencia a la mercantil bbbbb, concesionaria del servicio público de limpieza viaria y de recogida y tratamiento de residuos. En escrito de 28 de julio de 2006, la referida empresa concesionaria contesta:

“Dado el tiempo transcurrido (desde el 21 de octubre de 2005), es imposible a esta Entidad remontarse a citado día y poder averiguar cómo se encontraba la glorieta existente entre la calle xxxxx y la Carretera de xxxxx, en el lugar en que se cayó la reclamante. No tiene esta empresa constancia, en ningún parte de trabajo de ninguna anomalía, ni de ningún aviso de vertido de fuel sobre dicho punto en el día indicado.

»Puede ser que algún vehículo lo acabara de perder; pero nadie dio aviso a esta empresa de tal pérdida. De hecho aparece una actuación en el lugar, a instancia de la Policía Municipal, del Servicio de Bomberos.

»Mi representada, entidad que tiene adjudicado el servicio de recogida de basuras y limpieza viaria por el Excmo. Ayuntamiento desarrolla tal servicio, de acuerdo con el Pliego de condiciones que lo rigen. Para la labor de limpieza de la Calle xxxxx, según contrato, se dispone de lo que se conoce como `brigada volante´, que desarrolla su trabajo en otras zonas viarias del polígono, con una periodicidad de más-menos cuarenta y cinco días y no de manera diaria y permanente, salvo casos imprevistos y de fuerza mayor de los que tenga constancia (...). La mancha de gasoil era desconocida para mi



representada; puesto que, hasta el siguiente turno de limpieza (cada 45 días) no tenía que limpiar la calle; salvo que alguien le hubiera avisado de la existencia de tal vertido. Cosa que no sucedió (...).”

**Sexto.-** Con fecha 15 de febrero de 2007, la instructora del procedimiento solicita al Servicio de Medio Ambiente y Señalización Vial los partes de trabajo “correspondientes a la limpieza sobre la C/ xxxxx durante el periodo comprendido entre el mes de septiembre y diciembre de 2005, ambos inclusive, con indicación expresa de la fecha y hora de los trabajos, objeto de los partes”.

El representante de la mercantil concesionaria informa, en escrito fechado el 2 de marzo de 2007, de lo siguiente:

“La calle xxxxx del Polígono, está fuera de los distritos, que de Lunes a Domingo desarrolla esta empresa bajo el contrato que tiene con el Ayuntamiento de xxxxx, sobre limpieza viaria.

»Las calles pertenecientes a los polígonos, como la calle xxxxx no se encuentran dentro del contrato antes indicado, en cuanto a periodicidad y frecuencia.

»En la calle xxxxx, perteneciente al Polígono, tan solo se actúa, a petición del Ayuntamiento o de la Policía o Bomberos, cuando en la misma se ha producido una circunstancia extraordinaria, como un accidente, pérdidas de aceite, etc., no antes. Para tales actuaciones se cuenta con la llamada brigada volante. Se adjuntan los partes de la brigada volante de los meses que Uds. requieren”.

**Séptimo.-** Concluida la instrucción del expediente se da trámite de audiencia a la parte interesada, 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.

No consta en el expediente administrativo la realización de alegaciones.



**Octavo.-** Con fecha 8 de mayo de 2007, se elabora un informe propuesta desestimando la reclamación planteada dado que se considera que el factor causante del accidente –el derrame de gasoil– se produjo instantes antes de producirse la caída.

Conjuntamente en la propuesta referida se desestima también otra reclamación realizada por un accidente producido instantes después por la misma causa.

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, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, 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, 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), la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, 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, 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 formulada por Dña. xxxxx debido a los daños ocasionados en un accidente de tráfico causado por la existencia de una mancha de gasoil en la vía.

La parte interesada 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 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 señalado 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 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 los reclamantes 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 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 el evento dañoso ha sido motivado por la existencia de una mancha de gasoil en la vía por la que circulaba el conductor del vehículo.

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, por ello, 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.

No se ha podido acreditar el origen de la mancha de gasoil, que presumible y fundadamente se atribuye al derrame por pérdida de un camión o tractor, 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 los reclamantes apoyan 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, 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.

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 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.