



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de mayo de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx*, 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 5 de abril de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de abril de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 279/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 28 de noviembre de 2012 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, debido a los daños



producidos en su vehículo en un accidente a causa del mal estado de la calzada.

Expone que el día 25 de julio de 2012, sobre las 08:17 horas, circulaba su representado con el ciclomotor matrícula vvvv por la Glorieta de la Plaza xx, cuando perdió el control de dicho vehículo y cayó al suelo al resbalar con una mancha de gasoil que había en el asfalto.

Solicita una indemnización de 1.558,09 euros por los daños sufridos. Adjunta informe de valoración de daños por el importe reclamado, permiso de circulación y copias del poder notarial acreditativo de la representación y del parte de accidente elaborado por la Policía Local, que acudió al lugar de los hechos tras el aviso del reclamante.

Segundo.- El 3 de diciembre se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento

Tercero.- El 18 de diciembre el ingeniero técnico emite informe en el que únicamente incorpora las alegaciones vertidas por la empresa concesionaria del servicio público de limpieza, quien indica que no tiene conocimiento del suceso a través de ningún parte de trabajo, ni de los encargados de zona, ni de los propios trabajadores de la empresa de la mancha presuntamente casual. Indica asimismo que, de ser verdad que existían esas pequeñas gotas de gasoil, podrían haber sido vertidas después de que los servicios de la empresa actuaran en la zona de los hechos.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia al reclamante, no consta que presentara alegaciones.

Quinto.- El 18 de marzo de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no concurrir la necesaria relación de causalidad entre el daño sufrido por el reclamante y el funcionamiento del servicio, ya que no resulta acreditado el origen de la mancha de gasoil en la calzada.

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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 es necesario hacer una serie de observaciones al procedimiento:

- El informe del servicio que viene previsto en el artículo 10.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial no cumple en este caso su finalidad, ya que solamente incorpora unas alegaciones de la empresa concesionaria del servicio público. Este Consejo Consultivo debe advertir sobre la necesidad y obligación de que el informe del servicio técnico, en el futuro, sea más completo y detallado.

No obstante, de acuerdo con la documentación remitida y apreciadas en su conjunto las actuaciones practicadas, este Consejo examina el fondo de la cuestión planteada. Todo ello sin perjuicio de exigir una mayor diligencia en la tramitación e instrucción de los procedimientos, en aras del respeto a los principios de celeridad, eficiencia, seguridad jurídica y servicio a los ciudadanos, que deben presidir toda actuación de las Administraciones Públicas.

- Cabe exigir un esfuerzo motivador al formular las propuestas de resolución, pues se observa que la motivación contenida en la propuesta



remitida carece de la solidez que sería deseable en una resolución administrativa de estas características.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde 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 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.

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, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 formulada por Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente provocado por la existencia de una mancha de gasoil en la calzada.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo que no existe responsabilidad del Ayuntamiento de xxxx1 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 reclamante 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.

6ª.- 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 fue 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 fue presuntamente ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio viario. Una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente permite apreciar que en el evento dañoso pudo influir la existencia de una mancha de gasoil en la vía por la que circulaba el conductor del vehículo, lo cual, sin embargo, no ha quedado acreditado.

En cualquier caso no se ha podido confirmar el origen de la mancha de gasoil, 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 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 de gasoil, ni que se hubiera producido ningún otro accidente de circulación, lo que hace suponer que el vertido se había producido poco antes del accidente que ha motivado la reclamación. Por el contrario, lo único que ha quedado acreditado es que el siniestro tuvo lugar a una hora muy temprana de la mañana, y que cuando acude la Policía Local hace constar que existía un reguero de gasoil, del que no se pudo averiguar su procedencia.

En consecuencia, no cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público viario, razón por la que la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, en representación de D. xxxx, 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.