

Dictamen nº: **179/08**
Consulta: **Ayuntamiento de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **03.12.08**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 3 de diciembre de 2008, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la compañía aseguradora A y A. D. C. S., por los daños sufridos como consecuencia del accidente sufrido cuando circulaban en un motocicleta en la calle Alcalá, a solicitud del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 30 de octubre de 2008 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con una serie de 38 expedientes de responsabilidad patrimonial en el ámbito de la seguridad vial, procedentes del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos del Ayuntamiento de Madrid, entre los cuales se cuenta el que nos ocupa, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección IV, presidida por la Excm. Sra. Consejera Dña. Cristina Alberdi, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 3 de diciembre de 2008.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

SEGUNDO.- Mediante escrito de 9 de enero de 2008 con sello en la oficina de correos de igual fecha, tiene entrada en el Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos del Ayuntamiento de Madrid, reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida por compañía aseguradora A por los daños personales sufridos por B. R. G. como consecuencia del accidente de motocicleta sufrido el 20 de julio de 2006, cuando viajaba como acompañante de A. D. C. S., en la calle de Alcalá, provocado por la existencia de una mancha de aceite en la calzada.

La compañía reclamante solicita al Ayuntamiento el importe de la indemnización que pagó a la perjudicada que ascendió a 33.990,52 € en virtud del derecho de repetición que le asiste en virtud del artículo 10 b) del Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor por entender que el Ayuntamiento es responsable del cuidado y conservación de las calzadas.

Acompaña a su reclamación, con escritura de poder general para pleitos, informe de accidentes de tráfico de la Policía Municipal, accidente nº aaa, junto con los datos de la Policía Municipal de conductores y vehículos, croquis del accidente, denuncia formulada por B. R. G. contra el conductor de la motocicleta, A. D. C. S y la Compañía Aseguradora, presentada el 16 de enero de 2007, partes de baja y facturas que acreditan los gastos ocasionados y escrito dirigido por B. R. G. al Juzgado de Instrucción nº 21 de Madrid, renunciando al ejercicio de acciones civiles y penales que le pudieran corresponder contra compañía aseguradora A y A. D. C. S., al haber sido indemnizada a su completa satisfacción por la compañía aseguradora (folios 1 a 42 del expediente administrativo).

TERCERO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, de acuerdo con lo previsto en el R.D. 429/1993, de 26 de noviembre.

A efectos de emisión del presente dictamen es de interés, además de los documentos indicados en el antecedente SEGUNDO, los que siguen:

1. Informe de la empresa de limpieza B manifestando que el día 20 de julio de 2006 fueron avisados por la Policía Municipal por la existencia de una mancha de aceite a las 22:30 horas, enviando un vehículo de acción inmediata y una baldeadora que llegaron a las 22:45 horas, finalizando sus labores de limpieza a las 23:20 horas (folio 54).

2. Informe de la empresa de limpieza C, de 26 de febrero de 2008, indicando la periodicidad del servicio de limpieza en la Plaza de la Independencia (folio 55).

3. Informe de la empresa D, empresa concesionaria del servicio de limpieza en la zona donde acaeció el accidente declarando que, en el día que ocurrieron los hechos no se tiene constancia de la presencia de manchas de aceite en la zona en cuestión, relacionando las llamadas y motivo de las mismas efectuadas a empresa de limpieza B en ese día y detallando la periodicidad con que se presta en la zona el servicio de limpieza habitualmente (folios 56 a 58).

4. Reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta el 22 de febrero de 2008 por A. D. C. S., conductor de la motocicleta, solicitando el abono de 881,48 € por los daños sufridos por la motocicleta como consecuencia del accidente. Adjunta como documentos un informe pericial y fotografías (folios 60 a 81).

5. Alegaciones efectuadas al trámite de audiencia, mediante escrito de 6 de junio de 2008, manifestando que resulta acreditado que el día 20 de julio de 2006 existía una mancha de aceite sobre las 23:00 horas en la

Plaza de la Independencia en la confluencia de las calles de Alcalá y Alfonso XII; que la pérdida del control de la motocicleta tuvo lugar en el punto donde se hallaba la mancha de aceite, existiendo un indudable nexo causal entre la mancha existente en la vía y la caída de la motocicleta, siendo obligación del Ayuntamiento de Madrid el cuidado y mantenimiento de las vías de circulación, concurriendo –a su juicio– la responsabilidad de esta Administración al haber incumplido su obligación, de carácter objetivo, de mantener expeditas y en perfecto estado de uso las vías de circulación de la ciudad de Madrid (folios 84 a 86).

6. Propuesta de resolución de fecha 25 de septiembre de 2008, dictada por la Jefa del Servicio de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales, desestimando la reclamación deducida por los reclamantes, entendiéndose prescrito el derecho a reclamar de A. D. C. S y desestimando, en cuanto al fondo la reclamación de la empresa aseguradora por entender que el daño no es imputable a la Administración, pues el deber de vigilancia de las vías abiertas a la circulación no puede exceder de lo razonablemente exigible, sin que comprenda, por tanto, el supuesto de caída de sustancias de vehículos, que ocasionen perjuicios a los vehículos que sigan en el tráfico normal de la carretera (folios 87 a 94).

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, LCC), según el cual: “1. *El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid deberá ser*

consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre: 1º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada". En el caso que nos ocupa, la interesada ha cuantificado su reclamación en 33.990,52 €, y, posteriormente se ha acumulado la reclamación de A. D. C. S, por importe de 881,48 €, por lo que es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de conformidad con el artículo 14.3 de la LCC (*"Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local"*), en relación con el artículo 32.2 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Es el Ayuntamiento de Madrid el legitimado, pues, para recabar dictamen del Consejo Consultivo, habiéndose en el caso presente hecho llegar la solicitud al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, mediante oficio del Vicealcalde de 16 de octubre de 2008, adoptado por delegación en virtud de Decreto del Alcalde de 1 de septiembre de 2008.

SEGUNDA.- Ostentan los reclamantes la condición de interesados y legitimados para promover el procedimiento. La Compañía Aseguradora en virtud del derecho de repetición que le corresponde en virtud del art. 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro que establece que *"el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización"* y A.D.C.S. como propietario de la motocicleta (cuya

ficha de titularidad de la Jefatura Provincial de Tráfico se adjunta), por los daños sufridos en el vehículo como consecuencia del accidente sufrido. Del expediente resulta acreditado que los interesados están legitimados activamente para formular reclamación de daños por responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la Ley 30/1992, independientemente que sea o no procedente la indemnización pedida, de acuerdo con los artículos 31 y 139 de la Ley 30 de 1992.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, en cuanto que es la Corporación municipal titular de la vía pública donde supuestamente tuvo lugar el accidente, y a quien compete su cuidado y mantenimiento. Es indiscutible, pues, que la reclamación patrimonial está correctamente deducida contra el Ayuntamiento.

En efecto, el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, conceptúa como materia encomendada a la competencia de las Entidades Locales la pavimentación de las vías públicas urbanas.

El plazo para la interposición de la reclamación es de un año, contado desde que ocurrió el hecho o el acto que motiva la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJAP).

En el caso examinado, la caída causante de los daños tuvo lugar el día 20 de julio de 2006, y la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la Compañía Aseguradora A se interpuso el 9 de enero de 2008.

El día 16 de enero de 2007 se presentó denuncia ante el Juzgado de Instrucción Decano de Madrid por B. R. G. contra el conductor del vehículo, A. D. C. S. y Compañía Aseguradora A, por las lesiones sufridas, iniciándose diligencias previas en el Juzgado de Instrucción nº 21 de Madrid. Una vez percibida por B. R. G. la indemnización abonada por la

citada aseguradora, se presentó escrito de renuncia al ejercicio de cualquier acción civil o penal el 13 de diciembre de 2007, naciendo el derecho de la empresa aseguradora a ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial. Por tanto, la reclamación interpuesta por Compañía Aseguradora A debe considerarse presentada en plazo.

Por lo que se refiere a la reclamación presentada por A. D. C. S., presentada el 22 de febrero de 2008, la propuesta de resolución entiende prescrita la acción por considerar que las actuaciones judiciales suscitadas por B. R. G., se refieren exclusivamente a las lesiones personales sufridas por ella, señalando que no basta cualquier actuación para considerar éste como causa de interrupción del plazo de prescripción, siendo necesario que exista una identidad de sujeto, objeto y causa, entre las actuaciones judiciales o extrajudiciales presuntamente interruptivas, y la posterior petición a la Administración causante del daño, para entender que se ha interrumpido aquél, concluyendo que el reclamante debía haber presentado su escrito dentro del plazo del año contado desde la fecha del accidente, por no existir procedimiento judicial alguno instado por el reclamante o por la aseguradora que tuviera por objeto la determinación del responsable de dichos daños materiales en vía penal.

En el presente caso, el inicio de las correspondientes actuaciones penales en virtud de la denuncia formulada por B. R. G. usuaria de la motocicleta contra el conductor de la misma y hoy reclamante, alcanza efectivamente a desplegar los efectos interruptivos de la acción de responsabilidad patrimonial.

Se plantea si, esta interrupción surte también efectos para el conductor de la motocicleta o si, como señala la propuesta de resolución debió haber presentado su reclamación dentro del año siguiente al accidente.

Debe tenerse en cuenta, que lo que determina la imposibilidad de iniciar el proceso civil subsiguiente cuando el penal antecedente permanece vivo,

no son las personas contra las que el primero se siguió, sino los hechos, el asunto o el evento dañoso que constituye la base fáctica de la acción penal ejercitada, con total independencia del elemento personal, y ello con la teleología de evitar fallos discrepantes o contradictorios. En otras palabras, mientras el proceso penal esté abierto no es posible iniciar o reanudar el civil aunque uno y otro no se dirijan contra las mismas personas.

Seguido un procedimiento penal previo, el perjudicado sólo está en condiciones de ejercitar la acción civil desde el momento en que se le notificó el fin de tal cauce en la jurisdicción penal ya fuere por sobreseimiento, archivo o sentencia absolutoria y desde ese preciso instante se inicia el dies a quo de prescripción del plazo anual para el ejercicio de la acción de responsabilidad extracontractual o por culpa, artículos 114 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, 1969 y 1973 del Código Civil. Puesto que la existencia de un proceso penal sobre un hecho impide el ejercicio independiente de la acción civil que puede nacer o tener su origen del mismo o la reserva de su ulterior ejercicio, por tanto el plazo de un año para el ejercicio de la acción por culpa debe computarse a partir de la notificación de la resolución que pone fin al proceso penal.

El Tribunal Supremo viene declarando que el plazo prescriptivo de la acción civil ha de computarse desde que la sentencia penal o auto de sobreseimiento hayan adquirido firmeza, que se produce por ministerio de la ley una vez agotados los recursos legales o transcurrido el término sin interponerlos, con independencia a estos efectos, de cuando sea declarada la firmeza y cuando sea notificada (sentencias de 22 de octubre de 1980 y 8 de noviembre de 1984, entre otras.).

Incluso ha puesto de manifiesto, que si la existencia del proceso penal es irrelevante para la fijación de los hechos, el «*dies a quo*» comenzará conforme a las reglas generales, careciendo de cualquier virtualidad interruptiva.

En Sentencia de 23 de mayo de 1995 (rec. nº 11857/1990), referida a accidente de tráfico, reitera, «...*que el dies a quo para el cómputo del plazo de un año de prescripción de la acción por responsabilidad patrimonial, en el supuesto de haberse promovido previamente un proceso penal, ha de ser el de la firmeza de la resolución que pone fin a la causa criminal, según doctrina consolidada de esta Sala del Tribunal Supremo, recogida en nuestra S. de 10 de mayo de 1993*».

La jurisprudencia ha reconocido, de forma constante, que el proceso penal interrumpe el plazo de prescripción de la responsabilidad patrimonial (SSTS 3 de abril de 2003, y 16 de mayo de 2002), esta última señala que "*La Jurisprudencia de esta Sala, por todas sentencias de 23 de enero de 2001 RJ 2001/208, afirma que la eficacia interruptiva de un proceso penal sobre los mismos hechos determinantes de la responsabilidad administrativa debe reconocerse en aplicación de la doctrina sentada por la jurisprudencia consistente en que el cómputo del plazo para el ejercicio de la responsabilidad patrimonial no puede ejercitarse sino desde el momento en que ello resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos -que tiene su origen en la aceptación por este Tribunal (sentencias de la Sala tercera de 19 de septiembre 1989, 4 de julio 1990 y 21 de enero 1991 del principio de "actio nata" (nacimiento de la acción) para determinar el origen del cómputo del plazo para ejercitarla, según el cual la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad-, de tal suerte que la pendency de un proceso penal encaminado a la fijación de los hechos o del alcance de la responsabilidad subsidiaria de la Administración comporta dicha eficacia interruptiva del plazo de prescripción de un año establecido por el artículo 142.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común*".

El mismo Tribunal Supremo ha declarado también que el cómputo del plazo prescriptivo, cuando existe un proceso penal en el que no fue parte ni la Administración ni alguno de sus funcionarios, se inicia a partir de la sentencia penal.

En el presente caso, la acción penal se dirigió contra el conductor de la motocicleta y contra la compañía aseguradora, por los daños sufridos por su acompañante, B. R. G. Pero de este proceso penal, de haber continuado, se podría haber probado que el conductor no era culpable del accidente, que estaba motivado por una mancha de aceite y, en consecuencia, el conductor de la motocicleta tendría también la condición de perjudicado y podría exigir la acción de responsabilidad.

Todo ello permite establecer -habida cuenta el carácter preferente de la jurisdicción penal a estos efectos- que la acción para exigir responsabilidad extracontractual a la Administración, tampoco ha prescrito para el conductor de la motocicleta.

TERCERA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra regulado en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollado en 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. Procedimiento de tramitación al que, en virtud de la Disposición adicional duodécima de la LRJ-PAC, en redacción dada por las Ley 4/1999, de 13 de enero, y de la disposición adicional primera del citado Reglamento, están sujetos las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicas, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto invalidante que lo haga incurrir en anulabilidad o nulidad, por cuanto se han practicado todos los hitos procedimentales necesarios para alcanzar adecuadamente su

finalidad, así se ha practicado la prueba precisa mediante informe del servicio interviniente, habiendo recabado los demás informes y pruebas que se consideraron necesarios, y se ha puesto de manifiesto para alegaciones-en cumplimiento de los artículos 9, 10 y 11 del R.D. 429/1993, 82 y 84 de la Ley 30/1992, por lo que no existe en absoluto indefensión.

CUARTA.- Entrando en el análisis de los requisitos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra Constitución, a cuyo tenor: *"los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"*. La regulación legal de esta responsabilidad está contenida en la actualidad en la LRJ-PAC y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, disposiciones que en definitiva vienen a reproducir la normativa prevista en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, en adelante "*LEF*", y artículo 40 de la Ley del régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, en lo sucesivo "*LRJAE*". El art. 139 de la citada LRJ-PAC dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

"1º.- Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de 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 normal o anormal de los servicios públicos."

2º.- En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas".

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido en numerosas sentencias los requisitos de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración. Entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de junio (recurso 4429/2004) y de 15 de enero de 2008 (recurso nº 8803/2003), los requisitos en cuestión son los siguientes; *“La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. En segundo lugar, la antijuridicidad del daño o lesión, la calificación de este concepto viene dada no tanto por ser contraria a derecho la conducta del autor como, principalmente, porque la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, cuestión necesitada de ser precisada en cada caso concreto. Como tercer requisito se requiere la imputabilidad de la actividad dañosa a la Administración, requisito especialmente contemplado en las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1982 y de 25 de febrero de 1981, que al examinar la posición de la Administración respecto a la producción del daño, se refieren a la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece. Por último lugar, es necesario el nexo causal directo y exclusivo entre la actividad administrativa y el resultado dañoso. El daño debe ser consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa, siendo ésta exclusividad esencial para apreciar la relación o nexo causal directo o inmediato entre lesión patrimonial y el funcionamiento, no procediendo la indemnización si ha intervenido otra causa.”*

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión aunque es

imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

La apreciación del nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido, o la ruptura del mismo, es una cuestión jurídica revisable en casación, si bien tal apreciación ha de basarse siempre en los hechos declarados probados por la Sala de instancia, salvo que éstos hayan sido correctamente combatidos por haberse infringido normas, jurisprudencia o principios generales del derecho al valorarse las pruebas, o por haberse procedido, al hacer la indicada valoración, de manera ilógica, irracional o arbitraria.

Por lo que se refiere a las características del daño causado, éste ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, siendo solo indemnizables las lesiones producidas provenientes de daños que no haya el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

QUINTA.- En el caso examinado, resulta acreditada la realidad del daño, consistente en las lesiones que sufrió B. R. G. y que la aseguradora tuvo que indemnizar y en los daños sufridos por la motocicleta, cuya factura se adjuntan.

Según el escrito de reclamación, la presencia de la mancha de aceite, acreditada en el atestado de la policía municipal, es la causa del accidente imputable a la Administración, en cuanto le incumbe el deber de mantenimiento de la calzada.

Es preciso, pues, estudiar si existe nexo causal que habrá de establecerse, en estos supuestos con relación:

- 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 prescriben en el artículo 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras;

- O bien, con relación 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 de pavimento deslizante que prescribe el artículo 57 del 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. De forma que, para la apreciación de la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de 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 (RJ 1993\2037), a cuyo tenor *"...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 (RJ 1997\7393) *"...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"*. Aportándose, 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".

- Guarda, también, una evidente importancia la identificación de los criterios de aplicación a estos supuestos de los principios generales de distribución de la carga de la prueba.

Cabe recordar, a este efecto, que, en aplicación de la remisión normativa establecida el artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del artículo 1.214 de Código Civil, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho (*"semper necesitas probandi incumbit illi qui agit"*) así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega (*"ei incumbit probatio qui dicit non qui negat"*) y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios (*"notoria non egent probatione"*) y los hechos negativos (*"negativa no sunt probanda"*).

En consecuencia, en los supuestos de daños causados a los usuarios del servicio de carreteras por la presencia en la calzada de sustancias oleaginosas derramadas desde vehículos que circulan sobre la misma 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.

En tanto que 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; le corresponde la prueba de la

conurrencia de culpa de la víctima en la producción del siniestro en el supuesto de invocar tal culpa; y, finalmente, 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, y para prevenir su producción en el caso de que se actúen tales situaciones de riesgo.

Pues bien, aplicada la anterior doctrina al presente caso se observa que la existencia de la mancha de aceite queda acreditada por el atestado de la policía municipal y se aporta una valoración de los daños.

Pero, junto a estas pruebas, la Administración municipal acredita, aportando los informes de las entidades adjudicatarias del servicio de limpieza viaria, que la prestación del indicado servicio se desarrolla con periodicidad suficiente, dentro de parámetros de eficacia suficientemente razonables, resultando que el derrame de aceite sobre la calzada debió tener lugar inmediatamente antes del accidente que motivó la reclamación, sin posibilidad de actuación de los servicios municipales de limpieza, poniéndose de manifiesto como –una vez ocurrido el accidente y conocida la existencia de una mancha de aceite– se dio aviso a la empresa de limpieza B (22:31 horas), que acudió a las 22:45 horas, finalizando las labores de limpieza a las 23:20 horas, manifestándose que este es el procedimiento habitual cuando se detectan por los servicios de inspección una mancha de aceite, sin que se tuviera constancia de la presencia de manchas de aceite en la zona en cuestión.

Por tanto, debe concluirse que no ha quedado acreditada la existencia de un defecto en el rendimiento exigible a un eficiente servicio de vigilancia sobre el funcionamiento de la vía pública, que obliga a concluir que, roto el nexo causal por la actuación de un tercero ajeno al servicio público, no se

encuentra causa de imputación a la Administración de la responsabilidad en el daño producido.

Así lo entiende el Tribunal Supremo en Sentencia de 11 de febrero de 1987 (RJ 1987\535), al declarar que *“de lo actuado resulta patente la realidad de la mancha de aceite en el punto indicado, situado a la salida de una curva y cambio de rasante 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 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 de autos y 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 de que antes se trató y sólo queda como vía de posible responsabilidad de aquélla, la omisión de la vigilancia debida a la carretera en la que se apoya la parte actora en realidad su reclamación y sobre esto se ha de decir, que si bien 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 conste en el expediente que tal función de policía se realizaba en aquella zona en la forma habitual, 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 caso de autos incumplimiento de aquélla o 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 y de consiguiente, 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 aquél pudiera estimarse «consecuencia» del obrar de ésta, como acertadamente ha entendido tanto la propuesta de resolución formulada por la Sección, como todos los informes emitidos por los órganos asesores y consultivos en el expediente.»

En mérito a todo lo anterior, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Este Consejo Consultivo considera que a los efectos del informe solicitado, no concurren los requisitos necesarios para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial, procediendo la desestimación de la reclamación efectuada.

A la vista de todo lo expuesto, el Órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo Consultivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Madrid, 3 de diciembre de 2008