

Expediente Núm. 89/2014
Dictamen Núm. 117/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de mayo de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 17 de marzo de 2014 -registrada de entrada el día 20 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por los daños derivados de un accidente de circulación.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de julio de 2013, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados a consecuencia del accidente de moto sufrido, el día 16 de mayo de 2013, “sobre las 8 horas y 50 minutos”, en la confluencia de la avenida y la calle

Refiere que el percance “se produjo al llegar a la chapa metálica de una obra, la cual se encontraba mal señalizada y llena de aceite, a causa de lo cual la motocicleta se deslizó no pudiendo evitar la caída”.

Explica que los agentes de la Policía Local que identifica levantaron diligencias preventivas del siniestro, y que la caída le ocasionó una “fractura de meseta tibial externa con mínimo hundimiento de Schatzker I, herida suprarrotuliana derecha y contusión facial, rotura de un incisivo”.

Respecto a la relación de causalidad, manifiesta que “la caída fue producto del mal estado de la vía y la mala señalización de la obra abierta en la calle, así como de la chapa que la cubría, siendo un hecho perfectamente previsible y subsanable con la diligencia debida por parte del (...) Ayuntamiento, al que compete legalmente la obligación de mantener en perfecto estado de uso las vías urbanas, reparándolas en su caso, así como la limpieza de tales vías. La negligencia en el cumplimiento de tales obligaciones, permitiendo la existencia de una zanja con una chapa mal señalizada, así como la falta de limpieza de la misma (...) han sido la causa directa del daño personal sufrido”.

Finalmente, expresa que “sigue de baja (...) y recibiendo tratamiento médico”, por lo que “no se puede cuantificar la indemnización que le pudiera corresponder por las lesiones sufridas”, y solicita que “se abra expediente de responsabilidad patrimonial”.

Adjunta los siguientes documentos: a) Parte de diligencias preventivas, extendido por la Policía Local de Gijón en relación con el accidente que motiva la reclamación. En él consta que la intervención de los agentes se produce a las 08:50 horas del día 16 de mayo de 2013, y que la conductora de la motocicleta accidentada les manifestó que “circulaba detrás de un vehículo y al llegar a la chapa metálica de obra, sin motivo aparente, su motocicleta se desliza, no pudiendo evitar la caída”. También se recogen en él las manifestaciones de un testigo de los hechos, que afirma que “circulaba por el carril izquierdo y observó cómo la motocicleta desliza en la placa metálica de obra cayendo sobre el lado izquierdo”. Los agentes aprecian que “la citada chapa tenía señalización de obra previa a 1,5 metros de distancia y presentaba restos oleosos deslizantes sobre

esta que no parecían proceder de la caída del vehículo (la moto), puesto que la disposición final del mismo estaba unos metros por detrás, fuera de la misma. Día lluvioso, asfalto mojado y tráfico fluido”. Se constatan “daños en lateral izquierdo (de la) motocicleta, pantalla del casco y ropa”. b) Informe de alta de la Fundación Hospital, fechado el 21 de mayo de 2013, en el que consta como resultado de la exploración física “erosión en mentón y edema en labio superior. Rotura de incisivo anterior izquierdo (...). Herida de unos 4 cm a nivel suprarrotuliano en rodilla izquierda con aparente profundidad”, emitiéndose el diagnóstico de “fractura de meseta tibial externa con mínimo hundimiento Schatzker I”. c) Tres fotografías del lugar de los hechos en las que se aprecia el estado de la chapa.

2. El día 17 de julio de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe al Servicio de Tráfico y traslada la reclamación a la correduría de seguros.

3. Mediante escrito notificado a la interesada el 19 de julio de 2013, la Alcaldesa le advierte de la existencia de “ciertos defectos” en su solicitud, “entre otros (...), indicación concreta y exacta del lugar en el que se produjeron los hechos”, expresión de “los puntos (...) sobre los que haya de versar la prueba y los medios (...) que se propongan, concretando” aquellos de los que pretenda valerse, y “declaración jurada de no haber sido indemnizada por compañía aseguradora”. Seguidamente, se le concede un plazo de 10 días “a fin de subsanar o mejorar la presente solicitud”, con advertencia de que “transcurrido el plazo concedido sin que se completen los datos señalados se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución dictada en los términos previstos en el artículo 42” de la Ley 30/1992.

4. Con fecha 31 de julio de 2013, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que manifiesta que “el lugar exacto del accidente es en la avenida, situado antes del cruce con la calle, cuya

prolongación (...) es c/", y señala que no puede "proponer prueba en este momento por las lesiones causadas, ya que, como se manifestaba en el escrito inicial, no se ha producido la curación de las mismas, por lo tanto es imposible valorarlas y así mismo no se pueden cuantificar los días improductivos como no improductivos (continúa de baja médica)", si bien propone la práctica de prueba testifical de la víctima, de los agentes locales intervinientes y del "testigo referenciado en el informe policial".

Adjunta una fotografía aérea del lugar del accidente; una fotografía de la factura de reparación del vehículo, por importe de 1.334,93 €, y una declaración jurada "de no haber sido indemnizada por la compañía de seguros".

5. El día 17 de julio de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita a la Policía Local que informe, entre otros aspectos, sobre "si en el caso de respetarse los límites de velocidad establecidos en ese tramo de la vía era posible su detención o podía ser evitado ante la presencia de un obstáculo en la calzada por parte del conductor".

Con la misma fecha, pide al Servicio de Tráfico que informe sobre el tipo de vía y sus características y la intensidad media de circulación que presenta y al Servicio de Obras Públicas que se pronuncie, entre otras cuestiones, sobre las "medidas de seguridad (que) debía de adoptar la empresa" que realizaba las obras en el momento del accidente.

6. Con fecha 8 de agosto de 2013, el Jefe de la Policía Local remite al Servicio de Reclamaciones Patrimoniales un informe en el que los agentes intervinientes en el accidente señalan que se trataba de una chapa "de grandes dimensiones que ocupa casi todo el carril" y que el estado de circulación era de "tráfico fluido, pero en frecuente retención por el semáforo". Precisan que el obstáculo se encontraba en un "tramo recto" y que el siniestro "era difícilmente evitable, dado que una chapa metálica con superficie aceitosa hace a una motocicleta muy inestable, y no digamos si por imperativo del tráfico tiene que hacer uso de los frenos. En ningún caso hay indicios de velocidad superior a la permitida

(50 km/h) dada la posición final del vehículo, apenas unos metros por delante de la misma. Si a esto sumamos una señalización deficiente (apenas 1,5 metros anterior al peligro), cuando se quiere reducir la velocidad ya se está frenando sobre dicha chapa, lo que incrementa el riesgo de caídas en vehículos de dos ruedas”.

7. El día 26 de julio de 2013, el Jefe del Servicio de Tráfico y Regulación informa que la vía en la que tuvo lugar el siniestro es “de tipo urbano, con doble sentido de circulación”. La limitación de velocidad “establecida y señalizada en la vía es de 50 km/h”, y la “intensidad media diaria de vehículos en dicha avenida es de 13.900 en el sentido de entrada a la ciudad y de 16.900 en el sentido de salida”. Señala que su Servicio “no tiene datos sobre la emisión de alguna autorización, en materia de tráfico, con motivo de alguna licencia de apertura de zanja para la realización de obras en la fecha y el lugar indicados en el escrito”.

8. Con fecha 2 de septiembre de 2013, el Jefe del Servicio de Obras Públicas informa que el accidente se produjo como consecuencia de la ejecución de unas obras de reparación de arquetas en la calzada de la avenida, llevadas a cabo por la empresa que identifica, “la cual es responsable de su correcta ejecución, así como de la adopción de las medidas de seguridad necesarias en evitación de accidentes que puedan sufrir los usuarios de la vía pública, tal y como se recoge en la condición general n.º 3 de la correspondiente licencia de obras” que adjunta a su informe, en la que se establece que “durante la ejecución de las obras la zanja será debidamente señalizada de acuerdo con el vigente Código de Circulación y demás disposiciones (...) vigentes, así como debidamente protegida para evitar daños a terceros, que en tal caso serán por cuenta del solicitante”.

9. El día 4 de septiembre de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón solicita a la empresa titular de la licencia que informe sobre las características de la chapa y la señalización de la obra.

10. Con fecha 30 del mismo mes, un representante de la empresa que realizaba las obras presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que refiere que la chapa, de acero, se había instalado el día 14 de mayo de 2013 y “tenía unas dimensiones de unos 300 x 200 x 1,5 cm, resultando por consiguiente visible para cualquier conductor que transitase por el carril en cuestión, además de contar con una señalización vertical anterior que advertía de su presencia. Dicha tapa se había instalado, con carácter transitorio, por razones de seguridad para la realización de trabajos de mantenimiento de una arqueta existente en dicho emplazamiento, adaptándose sus características a las necesidades de tránsito de una vía de gran afluencia de tráfico, con presencia de vehículos pesados”.

Finaliza indicando que no le consta a la empresa “que se hubiese detectado ningún riesgo en relación con la chapa instalada para la protección de los vehículos, como muestra el hecho de no haber recibido denuncia o queja alguna, a pesar de encontrarse ubicada en una zona que cuenta con una gran afluencia de tránsito rodado y buena visibilidad”.

11. El día 29 de octubre de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita a la Policía Local que proceda a la identificación del testigo afiliado en el atestado del accidente, cuyo testimonio ha sido propuesto por la reclamante como prueba.

Con fecha 1 de noviembre de 2013 la Jefatura de Inspección de Guardia traslada los datos solicitados al Servicio de Reclamaciones Patrimoniales.

12. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón de 20 de noviembre de 2013, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas por la interesada, señalando día y hora para la práctica de esta última, lo que

se notifica al testigo y a la perjudicada, a la que se le indica también que puede aportar pliego de preguntas para formular a aquel.

13. Con fecha 10 de diciembre 2013, la reclamante presenta en el registro municipal el pliego de preguntas que desea se le planteen al testigo.

14. El día 17 del mismo mes tiene lugar la práctica de la prueba testifical. El testigo, tras responder negativamente a las preguntas generales de la ley, afirma que en la chapa “se veían marcas de aceite, gasolina o gasoil”, que la accidentada sufrió lesiones y que la motocicleta presentaba daños.

Interrogado por el Instructor del procedimiento, reconoce las fotografías como correspondientes al lugar del accidente y manifiesta desconocer qué empresa se encontraba realizando los trabajos, pues “no había nadie de la obra y no había ninguna señalización”. El testigo no puede “determinar la procedencia del vertido de aceite” ni si el mismo “era reciente”.

15. Mediante escrito notificado a la interesada el 30 de diciembre de 2013, la Alcaldesa le advierte de la existencia de “ciertos defectos” en su solicitud, “entre otros (...), evaluación económica de la responsabilidad patrimonial”. Seguidamente, le concede un plazo de 10 días “a fin de subsanar la presente solicitud”, con advertencia de que “transcurrido el plazo concedido sin que se completen los datos señalados se le tendrá por desistida de su petición, previa resolución dictada en los términos previstos en el artículo 42” de la Ley 30/1992.

16. El día 10 de enero de 2014, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que evalúa la responsabilidad patrimonial en veintidós mil novecientos setenta y nueve euros con ocho céntimos (22.979,08 €), que desglosa en los conceptos de 5 días de hospitalización, 95 días improductivos, 35 no improductivos, 12 puntos de secuelas

funcionales y 3 puntos de perjuicio estético, más 1.334,93 € en concepto de coste de reparación de la motocicleta.

Adjunta copia de un informe médico privado de valoración del daño corporal, emitido el 29 de noviembre de 2013, y una fotografía de la factura de reparación de la motocicleta, que ya obraba incorporada al expediente.

17. Con fecha 30 de enero de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón comunica a la perjudicada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

18. El día 18 de febrero de 2014, la interesada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se ratifica en su pretensión indemnizatoria.

19. Con fecha 26 de febrero de 2014, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Afirma que “la chapa era absolutamente uniforme” y “carecía de cualquier resquicio peligroso, presentando una diferente tonalidad” respecto de la calzada. Señala que la chapa “apenas sobresale mínimamente del nivel del pavimento”, y manifiesta que “el obstáculo discutido no era sorpresivo”, sino “absolutamente visible”, entendiéndose que no precisa “de otra señalización, por ser evidente y patente”. Afirma que “lo que no existe es prueba alguna de cómo se produjo la caída, pues ni siquiera existe prueba de que se produjera (en) el lugar que indica”, y destaca que la empresa que estaba realizando las obras no era “una empresa contratista con la Administración, y a la que esta pueda posteriormente repercutir la posible responsabilidad, dado que no existe ninguna relación contractual entre la Administración y la empresa. Estas utilizan el dominio público existente para la realización de sus actividades, siendo la empresa encargada la que ha de conservar adecuadamente sus instalaciones, rompiendo el nexo causal establecido”.

Manifiesta que “no hay referencia alguna a que con anterioridad a los hechos se hubiera recibido alguna comunicación, aviso o denuncia ante la Policía Local o servicios municipales de la existencia de una chapa mal colocada (*sic*), ni se han tenido más reclamaciones municipales por esa misma circunstancia en el lugar. Igualmente, cuando de una obra privada se trata no puede ser exigido a la Administración un deber de vigilancia tan exhaustivo que permita conocer el estado de todas las obras que se realizan en la ciudad en todo tiempo y lugar”.

20. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de marzo de 2014, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada

activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”. En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 10 de julio de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 16 de mayo del mismo año, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que, habiendo asumido la instrucción del mismo el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, se suscriben por otros órganos diversas actuaciones que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, deberían haberse resuelto por el propio Servicio instructor. La segunda se produce

porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Igualmente, constatamos una aparente confusión entre los trámites de subsanación y de mejora de la solicitud que da inicio al procedimiento, y por ende de las consecuencias de la falta de atención de los requerimientos en ambos casos. El artículo 71 de la LRJPAC, tras establecer que si la solicitud de iniciación de un procedimiento no reúne los requisitos legalmente exigibles deberá requerirse al interesado para que proceda a su subsanación -con advertencia de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición-, recoge en el apartado 3 que el órgano competente podrá recabar la modificación o mejora "voluntarias" de los términos de la solicitud; trámite al que no cabe anudar una decisión declarando el desistimiento de quien no proceda a la indicada mejora y el consecuente archivo de actuaciones. Cuando la solicitud de inicio no reúna los requisitos legales para su tramitación cabrá apreciar el desistimiento de quien no subsane la deficiencia en el plazo otorgado al efecto con la oportuna advertencia, pero cuando reúna los requisitos que permiten su tramitación y un pronunciamiento sobre el fondo deberá practicarse la instrucción del procedimiento y proceder a dicho pronunciamiento o decisión final, sin perjuicio de que esta deba ser desestimatoria de la solicitud si adolece de defectos u omisiones y no ha sido voluntariamente mejorada.

Finalmente, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone 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”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “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”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares,

sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- En el procedimiento que analizamos la interesada solicita una indemnización por los daños sufridos a causa de un accidente de circulación que imputa a la presencia de una chapa “mal señalizada y llena de aceite” en la calzada de una vía pública de titularidad municipal.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, debemos considerar probada la realidad del suceso causante de los perjuicios por los que se reclama. También es un hecho acreditado que el accidente ocasionó daños al vehículo y lesiones a la perjudicada. Por ello, ha de reconocerse la existencia de un daño real, efectivo y evaluable económicamente, y ello con independencia de su entidad; cuestión que habremos de examinar más adelante si resulta procedente.

Ahora bien, la existencia de un daño individualizado y susceptible de evaluación económica no significa por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón, titular de la vía pública en la que suceden los hechos, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

En el caso examinado nos encontramos ante la ejecución en un espacio público de obras privadas de interés general. La reclamante imputa a los servicios municipales una responsabilidad por omisión, al entender que corresponde al Ayuntamiento “la obligación de mantener en perfecto estado de uso las vías urbanas, reparándolas en su caso, así como la limpieza de tales vías”, y que la “negligencia en el cumplimiento de tales obligaciones, permitiendo la existencia de una zanja con una chapa mal señalizada, así como la falta de limpieza de la misma (...), han sido la causa directa del daño personal sufrido”.

En el análisis del nexo causal hemos de partir de lo señalado en el artículo 25.2 de la LRBRL, en la redacción vigente en el momento de producirse los hechos, que establecía que el municipio “ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: a) Seguridad en lugares públicos (...). d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas (...). l) (...) servicios de limpieza viaria”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisaba entonces -al igual que en la redacción dada a este precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local- que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, los de limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas.

Por su parte, el artículo 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (en adelante Ley de Tráfico), 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”, en tanto que el artículo 57.3 de la misma Ley atribuye la “responsabilidad de la señalización de las obras que se realicen en las vías objeto de esta Ley” a “los organismos que las realicen o las empresas adjudicatarias de las mismas”; atribución que reitera la licencia otorgada para la ejecución de las obras objeto del asunto que analizamos al establecer que “la zanja será debidamente

señalizada de acuerdo con el vigente Código de Circulación y demás disposiciones (...) vigentes, así como debidamente protegida para evitar daños a terceros, que en tal caso serán por cuenta del solicitante”.

Por tanto, sin perjuicio de la responsabilidad de señalización de las obras que corresponde directamente a los sujetos que las realicen, la Administración municipal también está obligada a velar por el mantenimiento adecuado de los elementos de la vía en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos circulan por las mismas, por lo que hemos de dilucidar la extensión de esta obligación y si el Ayuntamiento cumplió o no con ella.

La presencia en la calzada de una chapa de acero de las que ordinariamente se utilizan para asegurar la continuidad del tráfico en vías urbanas en obras no implica sin más la obligación de resarcir los posibles daños, pues, atendida su finalidad, resulta necesaria para evitar males mayores a los usuarios. En estos casos la diligencia exigible con carácter general a la Administración se concreta en la periódica vigilancia de que las obras mantienen una señalización adecuada, pues, como este Consejo viene señalando reiteradamente, el cumplimiento de la obligación municipal de adecuado mantenimiento de las vías públicas conlleva también el deber de vigilancia periódica de su estado de conservación, e incluso ha de generar, en situaciones de peligro conocido, la obligación de adoptar medidas de prevención adecuadas con el propósito de evitar riesgos innecesarios.

Sin embargo, no cabe exigir a la Administración que responda de inmediato ante cualquier anomalía en todo tiempo y lugar, ya que no es posible concebir el servicio público de vigilancia como una prestación universal e instantánea; máxime cuando nos hallamos ante una obra ejecutada por un sujeto privado que es responsable directo, respecto a los usuarios de la vía, de la adecuada prevención del daño, y, por tanto, frente a la que se podrían exigir las responsabilidades a que hubiera lugar. Ahora bien, la responsabilidad patrimonial de la Administración se genera si concurre una evidente y sustancial falta de vigilancia del Ayuntamiento sobre las circunstancias de la vía o la

desatención de un aviso sobre el peligro que presentaba el obstáculo en ese estado.

Antes de abordar el análisis del nexo causal hemos de poner de manifiesto que, según hemos señalado en anteriores dictámenes, sin perjuicio de la regla general que atribuye al particular la carga de acreditar la realidad de los hechos en los que funda su pretensión, cuando se cuestiona si se han incumplido o no los estándares de funcionamiento exigibles, como sucede en el caso que analizamos, ha de ser la propia Administración a la que se dirige el reproche la obligada a dar respuesta al interrogante, en atención a los principios de disponibilidad y facilidad probatoria a los que se refiere el artículo 217.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuando sea aquella y no la parte perjudicada quien cuente con la información precisa para determinar si sus propios servicios actuaron o no de forma diligente. En cualquier caso, los perjuicios del resultado de la instrucción no pueden recaer sobre la parte reclamante, a quien no puede pedírsele la aportación de prueba que evidencie la existencia del nexo causal, puesto que desconoce los pormenores de la prestación del servicio cuando la propia Administración no puede determinar si cumplió o no con el referido estándar.

En el asunto que analizamos las circunstancias en las que tuvo lugar el siniestro se encuentran probadas, pese a lo que se señala en la propuesta de resolución. El testimonio del testigo, en el que no se aprecian motivos de tacha, corrobora tanto que el percance se produjo al deslizarse la motocicleta sobre la chapa metálica como el estado oleoso de aquella en el momento del accidente; extremo este último que también confirma el parte extendido por la Policía Local el mismo día del suceso. Los agentes intervinientes no ponen en duda el mecanismo causal referido por la perjudicada y el testigo; al contrario, en el informe remitido al Servicio instructor el día 8 de agosto de 2013 significan que, dadas las circunstancias concurrentes, el accidente "era difícilmente evitable".

Ahora bien, en el expediente no existe prueba alguna referente a las actuaciones de vigilancia municipal sobre las obras que se ejecutaban en el lugar del accidente, poniendo en evidencia una actuación instructora deficiente

por incumplimiento de lo que es su finalidad, que, como ya hemos manifestado en ocasiones anteriores, no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada. Con tal propósito, la tramitación debe integrar la aportación de los elementos de decisión necesarios, de forma tal que al término de la instrucción deberán estar claros tanto los hechos y las circunstancias en las que se produjo el daño que da lugar a la reclamación como los fundamentos con arreglo a los cuales habrá de pronunciarse la resolución.

No obstante, atendidas las circunstancias concurrentes en este caso, y pese a las deficiencias que se acaban de poner de relieve, entendemos que resulta posible emitir en el momento actual un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, de acuerdo con el principio de eficacia constitucionalmente reconocido, sin necesidad de acordar diligencias de prueba complementarias.

La reclamante articula la imputación de responsabilidad cuyo resarcimiento demanda en torno a dos causas a las que atribuye igual entidad, a saber: la señalización deficiente del obstáculo y la falta de limpieza de la vía. Analizaremos a continuación cada una de ellas, aunque ha de significarse desde este momento que tales circunstancias no han contribuido de igual manera a la producción del resultado dañoso, pues, según resulta del informe policial remitido al Servicio instructor el día 8 de agosto de 2013, la causa directa del accidente ha de atribuirse a la presencia de un depósito graso sobre la vía.

A propósito de la mala señalización, hemos de reiterar que el artículo 57.3 de la Ley de Tráfico es claro al atribuir directamente la responsabilidad derivada de la inadecuada señalización de las obras privadas a los sujetos que las efectúen, incluido el resarcimiento de los daños que por tal circunstancia puedan causarse; obligación que es reiterada por el Ayuntamiento en la licencia de obras. La tarea que incumbe a la Administración en este aspecto es supletoria y se encuentra englobada en la competencia general de velar por la seguridad en los lugares públicos, incluidas las vías de circulación, de modo que no puede pretenderse que la Administración efectúe una vigilancia constante de

la adecuada señalización de todas las obras que sujetos privados realizan en el término municipal. De lo contrario, la responsabilidad patrimonial se convertiría en vía alternativa para obtener, con cargo a la colectividad, el resarcimiento de los daños ocasionados por conductas de terceros, lo que no resulta en ningún caso admisible y, menos aún, cuando se trata de empresas de notoria solvencia como sucede en el asunto que examinamos.

En este sentido, el análisis del cumplimiento del estándar respecto a la obligación del servicio público municipal -que la Administración no ha abordado- no puede desconocer un hecho esencial, y es que la chapa había sido colocada en el lugar dos días antes de producirse el accidente, según informa la empresa encargada de la obra. Como venimos señalando reiteradamente, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el ámbito del servicio público debe definirse en términos de razonabilidad, por lo que no puede pretenderse que el parámetro de normalidad del funcionamiento del servicio de vigilancia imponga la verificación del estado de señalización de las obras de manera continuada o con frecuencia inferior a dos días, sobre todo cuando tienen carácter menor; conclusión que resultaría suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada.

A mayor abundamiento, si bien en el informe que la Policía Local remite al Servicio instructor con fecha 8 de agosto de 2013 los agentes intervinientes califican la señalización como "deficiente (apenas 1,5 metros anterior al peligro)", juzgamos que tal extremo no puede considerarse, en este caso, decisivo en la producción del resultado dañoso. De una parte, porque la configuración rectilínea de la calle y la limitada velocidad a la que deben circular los vehículos permiten suponer que la señal puede ser advertida con una cierta anticipación. De otra, porque la finalidad de la señalización genérica de obras, que debía ser la existente en el lugar del accidente a tenor de lo establecido en el artículo 140 del Reglamento General de Circulación, no es otra que la de advertir a los conductores de la proximidad de situaciones o elementos que pueden constituir obstáculos o generar situaciones de peligro, en los términos de lo dispuesto en el artículo 5 del citado Reglamento, al objeto de que aquellos

puedan adoptar a la vista de la situación -cuya entidad no precisa la señalización antecedente- las medidas que demande cada caso. En el que ahora nos ocupa, el riesgo visible vendría determinado por la presencia sobre la calzada de una chapa de acero de las que ordinariamente se emplean para cubrir zanjas en vías urbanas con el objeto de hacer posible la continuidad del tráfico. Atendida su finalidad, la citada chapa no se presenta normalmente como un obstáculo que invite a los usuarios de la vía a eludirlo sino, al contrario, a pasar sobre él, si bien adoptando las precauciones necesarias para enfrentarse al riesgo que origina la presencia de un desnivel respecto de la rasante de la explanación, aun cuando aquel pueda considerarse menor, dada su entidad (1,5 centímetros) y la limitación de la velocidad en presencia (50 km/hora). En el asunto que examinamos no puede concluirse que la anticipación de la señalización habría evitado el accidente, pues, aun en esas circunstancias, resulta dudoso que la conductora hubiera podido advertir la presencia de la grasa con antelación suficiente como para eludir el obstáculo; máxime si se tiene en cuenta que el brillo que la chapa metálica pudiera presentar por efecto de aquel residuo podía confundirse con el propio de la lluvia que mojaba la calzada en el momento del suceso. Por ello, no puede razonablemente colegirse que, aun de haberse alertado a los conductores con mayor anticipación respecto de la existencia de obras en la calzada, se habría evitado el accidente.

Excluido el nexo causal entre la señalización de las obras y el percance sufrido, resta por analizar si el servicio público puede tener alguna responsabilidad en la producción del resultado dañoso como consecuencia de la presencia de una sustancia deslizante en la calzada. De las circunstancias de tiempo y lugar en que se produce el accidente -momentos antes de las 08:50 horas, según resulta del parte policial, y en un punto por el que transitan, al menos, unos 13.000 vehículos diarios, como informa el Servicio municipal de Tráfico y Regulación- y del hecho de que la Policía Local no refiera la existencia de otros siniestros en la misma zona y por la misma causa puede inferirse razonablemente que el intervalo temporal entre los momentos en que se

producen el vertido y el siniestro no debió ser muy amplio, lo ha de conducir a negar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y limpieza y el resultado lesivo, ya que el estándar de funcionamiento de tales servicios no comprende, como antes hemos señalado, su prestación universal e instantánea.

En ausencia de relación de causalidad entre los perjuicios sufridos por la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales a los que aquella imputa el daño no cabe estimar la reclamación presentada, lo que nos exime de realizar cualquier consideración acerca de la cuantía indemnizatoria que se demanda.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.