

Dictamen Núm. 96/2020

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de abril de 2020, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 22 de enero de 2020 -registrada de entrada el día 29 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por los daños sufridos tras un accidente en un túnel.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 19 de marzo de 2019, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de un accidente de circulación.

Expone que el día 26 de mayo de 2018, “aproximadamente a las 12:25 horas (...), circulaba conduciendo” por el túnel que comunica la avenida ..... y la calle ....., de acceso a un centro comercial, “cuando debido a una gran mancha de aceite/gasoil existente en la calzada que ocupaba unos 200 metros” perdió “la adherencia y el control del vehículo, yendo a chocar contra el muro

del lado izquierdo que delimita el acceso al parking del centro comercial (...), con importantes daños materiales en (el) vehículo y lesiones de consideración”.

Señala que tras el accidente se personó una patrulla de la Policía Local en el lugar instruyéndose el correspondiente atestado -cuya copia aporta-, y que fue trasladada al Hospital ..... Detalla las lesiones sufridas, sus correspondientes secuelas y el periodo de incapacidad temporal requerido para su curación conforme al informe pericial suscrito por un especialista en Valoración del Daño Corporal que adjunta.

Considera que no cabe “justificar que con los medios” de “que dispone el Ayuntamiento resultaba imposible evitar un hecho como el producido, cuando su obligación, en todo caso, supone proceder a la limpieza de la vía pública o a la colocación de señales que indiquen la peligrosidad del pavimento”.

Solicita una indemnización por importe de veinte mil ciento cuarenta y cinco euros con veintiocho céntimos (20.145,28 €), cantidad en la que incluye, además del perjuicio personal, el daño material sufrido por el vehículo (valorado en 6.050 €).

**2.** Con fecha 22 de marzo de 2019, el Servicio de Higiene Urbana de la Empresa Municipal de Servicios de Medio Ambiente Urbano de Gijón, S. A., emite un informe en el que señala que “en este tramo la limpieza” consiste en “barrido mecánico por vehículo autopropulsado de aspiración, los sábados en horario entre las 8:00 y las 9:00 horas, por tratarse de una zona que carece de aceras y no estar permitido el paso a peatones./ A petición de la Policía Local se realiza la limpieza, no teniendo constancia de la citada mancha hasta este aviso”.

Se adjunta un parte de “lavado presión aceras” correspondiente a tareas realizadas el día 26 de mayo de 2018 en el túnel en el que tiene lugar el accidente.

**3.** Habiéndose comunicado a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, con fecha 9 de abril de 2019 presenta esta un escrito de alegaciones en el que expone que, aun suponiendo “que efectivamente esa

limpieza tuvo lugar ese día y en ese horario (entre las 8:00 y las 9:00 horas)”, debe valorarse si la referida empresa “cumple debidamente con sus recorridos de vigilancia y atención para preservar el buen estado de la calzada”. Cita al efecto una sentencia de la Audiencia Nacional, dictada en “un asunto muy similar, con una mancha de aceite/gasoil que permaneció en la vía al menos tres horas y media”, lapso “que no permite considerar que se cumplen los estándares de seguridad exigibles a la titular de la vía”.

4. El día 17 de enero de 2020, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos elaboran propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al no apreciar nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público.

5. En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de enero de 2020, 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 los enlaces correspondientes para el acceso al expediente electrónico.

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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), 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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste 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 19 de marzo de 2019, habiendo tenido lugar el accidente del que trae origen el día 26 de mayo de 2018, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

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. En primer lugar, no se ha dirigido a la interesada la comunicación prevista en el artículo 21.4 de

la LPAC, relativa a la notificación del inicio del procedimiento, el plazo máximo establecido para su resolución y notificación y el sentido del silencio administrativo.

Por otro lado, debemos llamar la atención sobre la excesiva dilación que se produce en la instrucción del procedimiento, paralizado durante nueve meses (desde la presentación de alegaciones -en abril de 2019- hasta que se formula propuesta de resolución -enero de 2020-). Tal forma de proceder vulnera los principios que disciplinan la tramitación administrativa; en particular, el principio de celeridad e impulso de oficio del procedimiento, expresamente recogido en el artículo 71 de la LPAC.

Como consecuencia de estos retrasos, 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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

**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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. 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 34 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.-** Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras un accidente de tráfico

que la reclamante atribuye a la presencia de una mancha de aceite en la calzada de un túnel.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, debemos considerar probado, al igual que hace el Ayuntamiento, la realidad del percance sufrido en el lugar indicado, así como la causación tanto de lesiones físicas a la perjudicada como de daños materiales al vehículo. Respecto a estos últimos, la reclamante aclara que su valoración, basada en el presupuesto elaborado por un taller, corresponde a los efectivamente producidos, si bien optó por dar de baja el vehículo y adquirir uno nuevo. No obstante, advertimos de que en caso de ser estimatorio el sentido de la resolución que finalmente se adopte deberá acreditarse, con carácter previo, que la interesada no ha sido indemnizada por tales daños por la compañía aseguradora del vehículo, a fin de excluir un doble resarcimiento.

Aun constatada la existencia de un daño real, efectivo, individualizado y susceptible de evaluación económica, ello no significa por sí mismo la declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón, titular del servicio al que se imputa el daño, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

En el análisis del nexo causal debemos partir de lo señalado en el artículo 26.1 de la LRBRL, que establece que los "Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes (...): limpieza viaria (...) y pavimentación de las vías públicas".

Por su parte, el artículo 57.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, establece 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 de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales".

Por tanto, la Administración municipal está obligada a velar por el mantenimiento adecuado de las vías en aras de preservar y garantizar la

seguridad de cuantos circulan por las mismas, lo que nos conduce a analizar la extensión de esta obligación y si el Ayuntamiento cumplió o no con ella.

Con relación a este tipo de percances, este Consejo viene señalando reiteradamente (por todos, Dictamen Núm. 83/2018) que 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 y limpieza de las vías como una prestación universal e instantánea. Por ello, 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 presenta un obstáculo o vertido en la calzada.

También hemos manifestado que, 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 aquí sucede, 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 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

En el asunto examinado, la reclamante imputa a los servicios municipales la falta de intervención sobre una mancha de aceite existente en la calzada de un túnel, a la que achaca el accidente sufrido. A la vista del atestado instruido, no ofrece duda la realidad de la presencia de aquella que, según lo actuado, procedería del vehículo de un tercero, en movimiento, que habría originado el vertido. Además, y aunque la perjudicada carezca de testigos presenciales del percance, el atestado policial señala como "causa probable del accidente" la pérdida de control del vehículo debido a que la calzada se encontraba resbaladiza por la sustancia deslizante, "yendo a chocar contra el muro o



columna del lado izquierdo y que delimita el acceso al parking del centro comercial". Por tanto, debemos asumir que el modo de producción del siniestro es el descrito en términos de hipótesis por las fuerzas intervinientes, que también constatan que la mancha se extendía a lo largo de un recorrido ciertamente extenso, "unos 150/200 metros". No se objetiva, por otro lado, que la perjudicada condujera con velocidad inadecuada, pues los agentes no reflejan indicios de negligencia por parte de la conductora que pudieran haber influido en el resultado, pero sí constatan que aquella circulaba con el permiso de conducción vencido, lo que conculca el artículo 12.4 del Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores. Tal circunstancia, asimilable a otras infracciones tipificadas en disposiciones administrativas, no alcanza a nuestro juicio a interferir en el nexo causal exonerando a la Administración, pues tal ruptura de la relación de causalidad "debe reservarse" para aquellos supuestos "que comportan fuerza mayor (...), la intencionalidad de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta", siempre que revistan suficiente intensidad para resultar "determinantes" del resultado lesivo y de la consiguiente obligación de soportarlo (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000 -ECLI:ES:TS:2000:5802-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª). No obstante, de acuerdo con la casuística jurisprudencial en la materia dicha conducta sí podría constituir un factor moderador de la responsabilidad patrimonial de la Administración eventualmente declarada, al permitir apreciar concurrencia de culpas (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:3643-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). Al respecto, debe observarse que la conductora se hallaba en posesión de un permiso de conducción adecuado para el vehículo, por lo que se le presupone la suficiente pericia para su manejo. Ahora bien, habiendo vencido la vigencia de la autorización para conducir, se desconoce si mediaba o concurría menoscabo de sus facultades o competencias para la conducción, al no haberse sometido al pertinente reconocimiento previsto en la normativa para la renovación del permiso de conducir.

Por otra parte, a tenor de su reclamación, la interesada atribuye la responsabilidad de la Administración al dato cierto de la existencia de una mancha de aceite, sin señalar, en la carretera por la que circulaba. A su juicio, "dadas sus dimensiones y potencial peligrosidad" debió "ser eliminada de urgencia, sobre todo si tenemos en cuenta que se trata de una vía urbana situada en el casco urbano de Gijón, a las doce de la mañana, y `tráfico fluido, con moderada intensidad´". Pues bien, analizadas las circunstancias de tiempo y lugar en que se produce el accidente, sobre las 12:25 horas según el atestado policial, y dado que el Ayuntamiento justifica que los servicios de limpieza efectuaron un recorrido por dicha calle en la mañana del siniestro (sábado, 26 de mayo de 2018), con barrido mecánico por aspiración, puede inferirse razonablemente que el vertido, atribuible a la acción de un tercero, se produjo con posterioridad a la realización de aquellas labores de limpieza (entre las 8:00 y las 9:00 horas), sin que el servicio público hubiera sido alertado de la presencia de la sustancia deslizante ni pueda racionalmente demandársele una vigilancia tan intensa, por lo que no le resulta imputable el daño.

Invoca la interesada al efecto la Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 2018 -ECLI:ES:AN:2018:2642- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.ª) en la que se aprecia que "el transcurso de más de tres horas desde el último recorrido por el lugar de los servicios de vigilancia y mantenimiento es un lapso de tiempo que no permite considerar que se cumplen los estándares de seguridad exigibles a la titular de la vía". Sin embargo, procede señalar que la determinación de los supuestos generadores de responsabilidad patrimonial es una tarea marcadamente casuística, y en el caso allí enjuiciado se trataba de una autovía que soportaba una alta densidad de tráfico, cuya velocidad de circulación admite también otros requerimientos, mientras que en el asunto analizado estamos ante un ramal subterráneo secundario, cuyo tráfico no impone una labor intensa de mantenimiento, pues además de no tratarse de una arteria circulatoria, su configuración -en curva y con una bifurcación para el acceso a un centro comercial- exige en los conductores un singular ajuste de la velocidad de su marcha.

En definitiva, tal y como señalamos en un supuesto similar en el Dictamen Núm. 53/2016, “el estándar de funcionamiento de los servicios de vigilancia y limpieza no puede llegar al extremo de exigir a la Administración la inmediata resolución de todos los problemas y obstáculos que puedan surgir en las vías públicas cuando, como ocurre en el asunto examinado, es la acción de un tercero quien la genera”. En supuestos como el presente la obligación del actuar administrativo no puede ir más allá de lo razonable, por lo que estando acreditada una regular limpieza, ajustada a los requerimientos del ramal viario, no puede pretenderse de los servicios municipales una vigilancia constante que obligue a señalar un peligro o eliminar un vertido cuya existencia no se pudo, en términos de lo que racionalmente resulta exigible, conocer.

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

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.