

Expediente Núm. 67/2007
Dictamen Núm. 125/2007

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada los días 27 y 28 de septiembre de 2007, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E de 26 de febrero de 2007, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por don, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública cuando conducía un ciclomotor.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de octubre de 2006, don presenta, en el registro del Ayuntamiento de Gijón, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con las lesiones sufridas por una caída mientras conducía un ciclomotor al “hallarse la calzada sucia (...) de barro”.

En su escrito manifiesta que “los daños (...) tuvieron lugar el pasado día 27 de abril de 2006, alrededor de las 7:30 horas de la mañana, cuando (...) circulaba conduciendo el ciclomotor de su propiedad (...) por el (...) y como

consecuencia de hallarse la calzada sucia con acúmulos de barro al accionar en un momento dado el freno, cayó al suelo, impactando finalmente contra” un vehículo, “produciéndose lesiones por las que debió ser intervenido quirúrgicamente”.

Señala, a continuación, que “se personó en el lugar una patrulla de la Policía Local (...) que emitieron el correspondiente atestado”, y que los servicios médicos de la mutua correspondiente diagnosticaron una “contusión con arrancamientos óseos ambos maléolos de tobillo derecho. Heridas contusas en codo y mano derechas y dorso pie derecho y rodilla derecha”, siendo, a consecuencia de tales lesiones, “intervenido quirúrgicamente”. A resultas de ello, expone que “permaneció desde la fecha del accidente (27-04-06) en situación de baja laboral, siendo alta por mejoría el 13-09-06, quedándole como secuelas un 15% de flexión dorsal y un 15% de flexión plantar”.

Sobre la relación de causalidad, indica que “el motivo de la caída no fue otro más que el hecho de que la vía (...) no se encontraba en debidas condiciones para la circulación, al no hallarse en el debido estado de limpieza a que viene obligado el Ayuntamiento de Gijón, o en su caso, sin contar con indicación alguna que previniera (...) acerca del estado de suciedad (acúmulos de barro) en que se encontraba y que hubiera evitado (...) el accidente”.

En relación con la evaluación económica de la responsabilidad que imputa, se limita a los daños personales, que valora en función del “baremo de indemnizaciones en accidentes de circulación, aprobado por (...) la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones”, según el siguiente detalle: “140 días impositivos sin estancia hospitalaria, valorándose el día (...) en la cantidad de 49,05 € = 6.864,20 €./ Secuelas estimadas en 4 puntos, valorando (...) cada uno de ellos en 713,56 €, al contar el reclamante con 24 años de edad en el momento del accidente, a lo que se ha de añadir un factor de corrección de un 10% = 3.139,66 €”.

A la vista de todo ello, y previa cita de los fundamentos jurídicos que considera de aplicación, concluye solicitando “una indemnización de 10.003,86 euros por los daños producidos” y que se admita la prueba documental que

acompaña junto con la reclamación, consistente en: "atestado elaborado por la Policía Local (...) el 27 de abril de 2006 (...). Parte médico de baja y alta de incapacidad temporal (...). Hoja de atención sanitaria extendida en el (...), el 27 de abril de 2006 (...). Informe de resonancia magnética (...), de fecha 2 de junio de 2006 (...). Informe emitido por (...) la clínica médica (...), el 14 de septiembre de 2006".

2. Se han incorporado al expediente, a requerimiento del Servicio instructor, informes emitidos por la Empresa Municipal de Limpieza (en adelante Emulsa), y por el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas, así como una copia del atestado levantado por los agentes de la Policía Local.

La empresa Emulsa informa, con fecha 14 de noviembre de 2006, que entre sus competencias "no se encuentra la limpieza de las carreteras y caminos que no se encuentren en el callejero urbano", y en un informe posterior, de fecha 24 de noviembre de 2006, añade que "desconoce quien tiene la responsabilidad de la limpieza de la zona del expediente", y que "suele realizar estos trabajos personal del Plan Piles, IMI o Gijón Emprende".

El Jefe de la Policía Local, mediante escrito de 21 de diciembre de 2006, señala que "de los hechos referidos sólo existe el atestado preventivo (...) cuya copia se adjunta". Dicho documento, de fecha 27 de abril de 2006, recoge las manifestaciones del conductor del ciclomotor sobre el modo en que se produjo el accidente, aunque sí atestigua la realidad del mismo, al señalar que se vieron implicados un vehículo "marca Aprilia, modelo RS 50", propiedad del reclamante, indicando que sufrió "daños en lateral derecho y frontal izquierdo", y un vehículo "marca Peugeot, modelo 205", que habría sufrido daños "en defensa trasera y catadióptrico izquierdo". También revela la existencia de un herido, el ahora reclamante, "quien fue trasladado en una ambulancia al Hospital".

El atestado incorpora una "fotografía en la que se puede observar -según se dice textualmente- el barro sobre el que frenó el ciclomotor seguido de las huellas de arrastre"; restos de barro que aparecen en la parte izquierda del

carril, pegados a la línea central divisoria de los dos carriles de circulación, añadiendo que “se desconoce la procedencia del barro habida cuenta de que por el lugar circulan gran cantidad de camiones debido a las obras de edificación que se realizan en la zona”, y que el pavimento se encontraba “seco”, el “tráfico fluido”, y existía “buena visibilidad”.

Finalmente, el Servicio de Obras Públicas, con fecha 26 de diciembre de 2006, informa que “el camino se encontraba asfaltado y con el aglomerado en buen estado de conservación”, añadiendo que “las obras de construcción del parque fluvial del río Piles que se estaban realizando en las proximidades por la Confederación Hidrográfica del Norte de España generaban un tránsito de camiones que pudieron arrastrar barro a lo largo del camino”, extendiéndose posteriormente sobre las obligaciones al respecto de los camiones de obra y la necesidad de que la Policía Local proceda a sancionar los incumplimientos, dando cuenta de ello “a los Servicios Técnicos y de Disciplina Urbanística”.

3. Con fecha 25 de enero de 2007, se notifica al interesado la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por plazo de quince días. En el oficio se le indica la relación de documentos obrantes en el mismo.

4. Mediante escrito fechado el día 30 de enero de 2007, el interesado confiere poder y autorización a un letrado “a fin de que pueda examinar (...) el expediente (...) así como para que pueda formular en su caso cuantas alegaciones estime pertinentes”. Con fecha 31 de enero de 2007, dicho representante comparece en las dependencias municipales “para examinar el expediente que se le facilita”.

5. El día 5 de febrero de 2007, el interesado presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones. Reitera el mismo relato y argumentos formulados en su escrito inicial, añadiendo que “la vía donde tiene lugar el accidente es, a todos los efectos, una vía urbana de Gijón y en tal sentido, le resulta de aplicación el artículo 5 de la Ordenanza Municipal de Limpieza que establece

que la limpieza de la red viaria pública (calles, plazas, paseos peatonales, playas, zonas verdes, etc.) y la recogida de residuos sólidos urbanos procedentes de la misma, será realizada por el servicio de limpieza con la frecuencia y horarios convenientes para la adecuada prestación de los servicios y conforme a lo dispuesto en las leyes en vigor. De no entenderse como vía urbana, y siendo -como la propia Emulsa indica- personal del Plan Piles, IMI o Gijón Emprende quien se encarga de la limpieza de esos viales, es al Ayuntamiento a quien incumbe la responsabilidad última de la eficacia de dichos trabajos y de las consecuencias que puedan derivarse en el supuesto de no realización de los mismos”.

A la vista de todo ello, concluye reiterando la solicitud de indemnización ya formulada.

6. Con fecha 14 de febrero de 2007, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón elabora propuesta de resolución en la que, tras describir los antecedentes de hecho, razona en derecho y propone la desestimación de la reclamación presentada por considerar que “en el supuesto que se enjuicia, la cuestión se centra en determinar si la Administración ha incurrido en la denominada ‘culpa in vigilando’, al no mantener la vía en las mejores condiciones posibles de seguridad, teniendo en cuenta que el origen del barro no ha podido determinarse, por lo que bien pudo haberse producido poco antes del siniestro, lo que nos conduce a determinar que por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no cabe imputar a la Administración un incumplimiento o defectuoso cumplimiento derivado de no eliminar perentoriamente y con toda urgencia un obstáculo que ha podido aparecer de manera tan repentina como impensable, como señala por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1997 (...). Asimismo, no puede en modo alguno exigirse a la Administración una labor permanente y continuada de vigilancia de todas y cada una de las carreteras y calles de la ciudad, evitando siempre y en todo momento cualquier tipo de obstáculo de los que pudiera derivarse riesgos”. A la vista de ello, concluye afirmando que “no

ha quedado constatado el nexo causal, es decir, que el daño sufrido (...) sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervenciones extrañas que conlleven o interrumpan ese nexo causal”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de febrero de 2007, registrado de entrada el día 28 del mismo mes, V.E. 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 según 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, de conformidad con 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 el interesado activamente legitimado 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 presentación de la reclamación, 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 el caso ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 26 de octubre de 2006, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 27 de abril de ese mismo año, por lo que es claro que lo fue 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, 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.

No obstante, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento estricto a la obligación de comunicar al interesado, 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

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, ya citada, 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), establece 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.- A este Consejo no le ofrece duda la realidad del accidente alegado por el reclamante. De su relato y del atestado policial incorporado al expediente se deduce que el ahora reclamante conducía un ciclomotor que chocó con otro vehículo. También se han acreditado las lesiones que padeció y que determinaron una baja por incapacidad temporal entre los días 27 de abril y 13 de septiembre de 2006. No consideramos acreditadas, sin embargo, las secuelas a las que se refiere en su escrito de reclamación, puesto que el último de los informes médicos por él aportado (informe de una clínica médica, de fecha 14 de septiembre de 2006) se refiere a las limitaciones de movimiento de la articulación señalando que el reclamante se halla “pendiente de ser valorado definitivamente en 2 meses (...), teniendo en cuenta que como alta por mejoría que es y no por curación, conlleva (...) el que dichas limitaciones de movilidad no se consideran definitivas”.

Al margen de lo anterior, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, no puede significar por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar en primer lugar si la caída que produjo el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que “El Municipio ejercerá en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales”, y el artículo

26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: “limpieza viaria” y “pavimentación de las vías públicas”.

Es evidente, por lo expuesto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente para evitar riesgos innecesarios a los transeúntes, es decir, aquellos no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

Al margen de la constatación anterior, al analizar el nexo causal han de examinarse las circunstancias en las que se produce el accidente, para descartar que la conducta de la propia víctima haya podido resultar determinante en la producción del daño, rompiendo así el imprescindible nexo causal entre el servicio público y el resultado dañoso.

Pues bien, debemos comenzar por indicar que las circunstancias concretas en las que se produce el accidente no se han acreditado fehacientemente, puesto que por tal acreditación no puede tomarse la mera declaración del perjudicado. Hay que reparar también en que el atestado policial incorporado al expediente se limita a recoger las manifestaciones del conductor accidentado; manifestaciones que no son corroboradas por ningún testigo. Ahora bien, sí acredita el atestado la existencia de una pequeña mancha de barro (“restos de barro”) en la parte izquierda del carril derecho de la vía, pegada a la línea discontinua central que delimita los carriles de circulación; barro, precisa, “seguido de las huellas de arrastre”. El reclamante señala en su reclamación que, “como consecuencia de hallarse la calzada sucia con acúmulos de barro, al accionar en un momento dado el freno, cayó al suelo”, impactando con el vehículo que le precedía. En su declaración a los agentes de la Policía Local, manifestó que ese vehículo disminuyó “considerablemente su velocidad al objeto de efectuar giro a la izquierda (...), por lo que al accionar el freno para proceder a aminorar igualmente su

velocidad, lo hizo sobre restos de barro que se encontraban en la calzada". Por ello, perdió el control del ciclomotor "al no tener adherencia al pavimento".

La Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, impone a los conductores una serie de normas de obligado cumplimiento, entre otras, y por lo que pudiera afectar a este supuesto, establece que "se deberá conducir con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto al mismo conductor como a los demás ocupantes del vehículo y al resto de los usuarios de la vía" -artículo 9.2-; que "los conductores deberán estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos" -artículo 11.1-; que "el conductor de un vehículo está obligado a mantener su propia libertad de movimientos, el campo necesario de visión y la atención permanente a la conducción, que garanticen su propia seguridad" -artículo 11.2-, y que "todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse" -artículo 19.1-. Además de lo anterior, y con carácter general, el artículo 13 de la misma norma determina que "los vehículos circularán en todas las vías objeto de esta Ley por la derecha y lo más cerca posible del borde de la calzada, manteniendo la separación lateral suficiente para realizar el cruce con seguridad".

En el supuesto que analizamos, ya hemos señalado que el único obstáculo que reseña el atestado policial, y al que se refiere el reclamante, consiste en "restos de barro" situados prácticamente en el centro de la calzada y que dejan perfectamente expedita el resto de la calzada, que se encuentra, según se aprecia en la fotografía obrante en el atestado, en buen estado de conservación. Es razonable pensar que un conductor atento a las circunstancias

de la vía por la que transita habría evitado sin ningún problema dicho obstáculo, simplemente circulando por el centro del carril, que se encontraba en perfectas condiciones. El hecho de circular sobre esos restos de barro, que a la postre podrían haber contribuido a producir el accidente, sólo puede deberse, a juicio de este Consejo, a que el conductor del ciclomotor incumplió las obligaciones que le eran exigibles: o no guardaba la distancia de seguridad con el vehículo que le precedía o circulaba sin prestar la debida atención a las circunstancias de la vía, lo que, en cualquiera de los dos casos, le habría impedido observar con la suficiente antelación el obstáculo y evitarlo. Por tanto, el conductor no se comportó con la diligencia exigible en estos supuestos, diligencia que, tratándose de un vehículo de dos ruedas, obliga a adoptar la máxima prudencia en la conducción, dada su propia inestabilidad. Entendemos que los restos de barro resultaban perfectamente visibles y evitables y, consecuentemente, la intervención de la víctima en la producción del daño rompe el nexo causal con la actuación de los servicios públicos. Pero, además, al conducir su vehículo por el lado izquierdo del carril, incumple con lo dispuesto en el artículo 13 ya citado, que obliga a circular, con carácter general, “por la derecha y lo más cerca posible del borde de la calzada”, sin ningún motivo que lo justifique.

En consecuencia, este Consejo estima que, con independencia de que los datos aportados por el reclamante no prueban que la caída se produjo, efectivamente, como consecuencia de la pérdida de adherencia del ciclomotor al frenar sobre el barro de la calzada, la misma descripción que realiza el conductor accidentado pone de manifiesto que no observó la diligencia legalmente exigible al circular por la vía, lo que le impidió ver la existencia de un pequeño acúmulo de barro que sólo afectaba a una mínima parte del carril de circulación, en concreto a la parte izquierda del mismo, y evitarlo, desplazándose hacia el centro del carril o simplemente deteniendo el vehículo, maniobra que ha de ser posible (“de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse”), según el artículo 19.1 antes citado.

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 formulada por don

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.