

Expediente Núm. 278/2012
Dictamen Núm. 344/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa 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 22 de noviembre de 2012, 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 esa Alcaldía de 16 de octubre de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación que atribuye a la existencia de un bache en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 5 de diciembre de 2011, el perjudicado presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial, en nombre propio y en nombre y representación de la empresa para la que trabaja, por los daños sufridos al caer de su motocicleta el 18 de abril de 2011, “sobre las 11:30 horas”, en “la esquina de la calle-”, en la ciudad de Oviedo, como consecuencia, según señala, “de un bache en la calzada”.

Señala que tras producirse el accidente “comparecieron agentes de la Policía Nacional que (...) solicitaron la ambulancia” y que sufrió una “fractura bimalleolar de tobillo derecho”, siendo dado de alta hospitalaria el 20 de abril de 2011 “para tratamiento quirúrgico diferido”, que se practicó el día 28, permaneciendo ingresado hasta el 2 de mayo de 2011.

Reclama en su propio nombre por los “días de ingreso hospitalario, días improductivos, lesiones y secuelas (...) 15.255,86 €”, reseñando que también “se produjeron daños en la moto” de su propiedad que, “por su escasa entidad, no son objeto de reclamación”.

Por lo que se refiere a la empresa, indica que “es autónomo y con su esposa tiene constituida una sociedad (...) destinada a la actividad de hostelería y de la que (...) es administrador solidario”, y que la misma “abonó por el trabajador contratado para sustituir (en la cafetería) al lesionado, en concepto de salarios y cotizaciones a la Seguridad Social, la cantidad de 6.006,80 €”, montante del que deduce las cantidades que fueron abonadas por la Seguridad Social al reclamante como trabajador autónomo durante su baja por incapacidad temporal, por lo que solicita una indemnización de “2.354,17 €” por los perjuicios causados a la mercantil.

Identifica a dos testigos presenciales de los hechos y acompaña a su escrito copia de los siguientes documentos: a) Comunicación remitida por la Dirección General de la Policía, expresiva de que los agentes se personaron en el lugar “instantes después del suceso”. b) Informe de alta del Servicio de Traumatología del Hospital, en el que consta el ingreso del accidentado el día del siniestro y su alta el “20-04-2011”, con el diagnóstico de “fractura tobillo” derecho y “tratamiento quirúrgico diferido”. Otro del mismo Servicio, de alta por mejoría, de fecha “02-05-2011”, tras nuevo ingreso para intervención. c) Partes médicos de baja por incapacidad temporal y de alta, fechados el 18 de abril y el 29 de agosto de 2011, respectivamente. d) Informe médico pericial de valoración del daño. e) Estatutos de la sociedad mercantil, en los que figura el reclamante como administrador solidario, con poder para entablar acciones en nombre de la sociedad. f) Contrato de trabajo celebrado con el trabajador que le sustituyó. g) Particulares relativos a los salarios abonados y gastos y

percepciones de la Seguridad Social. h) Fotografías del lugar del siniestro que muestran el cuerpo del accidentado en presencia de un agente de policía cuando aún yacía sobre el suelo, la fractura de los adoquines a los que se imputa el daño y la posterior reparación de los mismos. En ellas se aprecia también que la caída tiene lugar en un espacio adoquinado perteneciente a una calle peatonal y en las inmediaciones de la acera de otra calle (esta de tráfico rodado) con la que confluye.

2. Durante la instrucción, se incorpora a las actuaciones un informe del Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras, fechado el 12 de diciembre de 2011, en el que se reseña que “la deficiencia señalada por el interesado, al parecer causa del accidente, ha sido reparada (...) el mismo día”. Se adjunta una fotografía del lugar.

3. El día 29 de diciembre de 2011, la Jefa de la Sección de Vías comunica al reclamante la fecha en que ha tenido entrada en la Administración su solicitud, el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo.

4. Con esa misma fecha, le notifica la “apertura del periodo de prueba” y la citación de los testigos propuestos.

El día 4 de enero de 2012 comparecen los testigos en las dependencias administrativas. La primera declara que el accidente tuvo lugar “a media mañana” y que lo presenció al encontrarse “en la terraza de la cafetería”, habiendo visto “caer a una persona de una moto” y “un socavón en la calzada donde la rueda se metió”.

La segunda testigo manifiesta que el accidentado “iba en la moto despacio para salir a la carretera y de repente se cayó en los baldosines que estaban levantados desde hacía tiempo”.

5. Requerido por la Jefa de la Sección de Vías un informe a la Policía Local sobre las “normas de circulación” en el lugar de los hechos, el Comisario Principal-Jefe de la Policía Local informa, con fecha 13 de julio de 2012, que la

calle “está configurada como (...) de tráfico restringido y (...) condicionada por lo dispuesto en la Resolución 93/225 de la Comisión de Gobierno, de 14 de diciembre de 1993, sobre ‘Regulación del tráfico rodado en el casco antiguo y otras calles peatonales’, donde se establece como norma general la prohibición de la circulación rodada y el estacionamiento de vehículos en calles peatonales”. Se detallan, a continuación, las excepciones que conoce la norma, referidas a los vehículos de tonelaje menor, que pueden “realizar operaciones de carga y descarga en horario comprendido entre las 6:00 y las 11:00 horas”; los taxis, y los “residentes” a limitados efectos y “durante el tiempo estrictamente necesario y no superior a diez minutos”.

6. Tras las pertinentes comunicaciones a la correduría de seguros y a la compañía aseguradora del Consistorio, esta última remite un escrito, el 19 de julio de 2012, en el que indica que, “a la vista de los antecedentes (...), ninguna responsabilidad es imputable” al Ayuntamiento.

7. Obra incorporada al expediente la petición de una copia del mismo, solicitada por la Sección de Asuntos Jurídicos a la Sección de Vías el 3 de julio de 2012, al haber interpuesto el interesado recurso contencioso-administrativo.

8. Mediante escrito notificado al reclamante el 13 de septiembre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, sin que conste que se hayan presentado alegaciones.

9. El día 4 de octubre de 2012, una letrada de la Sección de Vías, con el visto bueno de la Jefa de Sección, elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al apreciar “la interferencia por parte del interesado en el resultado lesivo, es decir, el incumplimiento por este de la norma general de prohibición de la circulación rodada y el estacionamiento de vehículos en calles peatonales”. Además, sostiene que el servicio público no se extiende a que “los pavimentos y enlosados de las ciudades estén en perfecto estado de conservación siempre y en todo momento”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de octubre de 2012, registrado de entrada el día 25 del mismo mes, 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 Oviedo 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 Oviedo, 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.

En todo caso, hemos de reparar en el hecho de que se someten a nuestra consideración dos reclamaciones de responsabilidad patrimonial de diferente cuantía que, deducidas formalmente en un mismo escrito por quien acciona por daños propios y por los sufridos por la mercantil cuya representación ostenta, han sido tramitadas acumuladamente por la entidad instructora en un único procedimiento. Sin embargo, no estamos en el presente supuesto ante una pluralidad de interesados con una única pretensión, sino ante dos interesados con dos pretensiones distintas, aunque las dos nazcan de una misma causa de pedir. En consecuencia, aunque se ejerciten conjuntamente, o se acuerde su acumulación a la vista de lo establecido en el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en

adelante LRJPAC), ello no puede alterar su carácter individual, teniendo la acumulación como solo efecto que aquellas sean examinadas en un único procedimiento y también resueltas en un único acto administrativo. En cualquier caso, la acumulación en un solo procedimiento no puede suponer el cambio del que resulte legalmente aplicable, ni la alteración de las reglas de competencia de los órganos que han de intervenir, con carácter preceptivo, en el mismo, puesto que ello significaría aceptar que una decisión de los particulares - formalizar acumuladamente sus pretensiones-, o un simple acuerdo del órgano administrativo que inicie o tramite el procedimiento, puede dejar sin efecto lo dispuesto en una norma de atribución de competencia de rango legal. Por tanto, teniendo en cuenta el importe mínimo que delimita nuestra competencia para dictaminar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial (6.000 euros, según el ya citado artículo 13.1, letra k), de nuestra Ley), hemos de concluir que la misma se circunscribe, también en los supuestos de acumulación de procedimientos, a las reclamaciones que superen dicha cuantía, por lo que nuestro dictamen se contrae, exclusivamente, al análisis de la que rebasa ese umbral (la deducida por el accidentado en nombre propio por importe de "15.255,86 €"), sin que nuestro pronunciamiento se extienda a la acumulada.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la 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 Oviedo 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 5 de diciembre de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída de la motocicleta- el día 18 de abril de 2011, 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.

No obstante, hemos de destacar que no procede tramitar acumuladamente las pretensiones así deducidas cuando las mismas hayan de someterse a un procedimiento diferente, lo que sucede en este caso, tal y como ya hemos analizado en la consideración jurídica primera del presente dictamen. En definitiva, el Ayuntamiento debió restringir la acumulación a los procedimientos que, guardando identidad sustancial o íntima conexión, debieran ser tramitados conforme a un mismo cauce, lo que le habría conducido a identificar dos distintos en función de la correspondiente cuantía individual. Y, a la vista de ello, únicamente debería haber sometido al dictamen de este Consejo aquel en el que la reclamación individual alcanza el límite de los seis mil euros (6.000 €) establecido en el artículo 13.1, letra k), de la ya citada Ley de este Consejo Consultivo.

Asimismo, 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.

Sin embargo, puesto que de la documentación obrante en el expediente se deduce la pendencia de recurso contencioso-administrativo, sin que conste formalmente que dicho procedimiento haya finalizado, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en ese caso habría de acatarse el pronunciamiento judicial. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

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 LRRL), 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.

SIXTA.- Imputa el reclamante a la Administración los daños sufridos como consecuencia de una caída de su motocicleta que atribuye a "un bache en la calzada" y que le provocó la fractura de su tobillo derecho. La realidad del accidente, de sus circunstancias y de la producción de un daño queda acreditada a la vista de las pruebas documental y testifical incorporadas al expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si el referido accidente es consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios

públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso. En análogo sentido, el artículo 57 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, impone al titular de la vía "la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación". Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado los elementos correspondientes a espacios de su titularidad en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos transitan por los mismos, por lo que la cuestión que hemos de dilucidar en este momento es la extensión de esta obligación y su relación de causalidad con el percance cuyo resarcimiento se reclama.

Discrepa este Consejo de la propuesta de resolución en torno a la significación del incumplimiento de las normas de circulación por el perjudicado. Ciertamente, esa inobservancia queda patente a la luz de las manifestaciones del propio interesado, que sitúa el accidente en "la esquina de la calle-", sobre "las 11:30 horas", y aporta fotografías en las que se aprecia que el siniestro se produjo en un espacio adoquinado, integrado en una calle peatonal, imputando precisamente al resquebrajamiento de los adoquines el resultado dañoso. Así aislado el sustrato fáctico, basta confrontarlo con las normas de circulación aplicables para concluir que estamos ante un supuesto de infracción, pues, tal y como se detalla en el informe de la Policía Local, la calle en la que se produce el percance "está configurada como (...) de tráfico restringido y (...) condicionada por lo dispuesto en la Resolución 93/225 de la Comisión de Gobierno, de 14 de diciembre de 1993, sobre 'Regulación del tráfico rodado en el casco antiguo y otras calles peatonales', donde se establece como norma general la prohibición de la circulación rodada y el estacionamiento de vehículos

en calles peatonales". El informe policial detalla las excepciones que conoce la norma, referidas a los vehículos de tonelaje menor, que pueden "realizar operaciones de carga y descarga en horario comprendido entre las 6:00 y las 11:00 horas"; los taxis, y los "residentes" a limitados efectos; observándose que el amparo en la primera de las excepciones queda excluido a la vista del momento del accidente ("sobre las 11:30 horas"), y la aplicabilidad de la relativa a la condición de residente debe rechazarse en cuanto el interesado, conociendo lo informado por la Policía Local, nada aporta al expediente ni formula alegaciones. Ahora bien, la relevancia de la infracción cometida debe reducirse a su cabal significación, siendo claro que el accidentado transita por un espacio objetivamente apto para la circulación rodada, sin que el hecho de hacerlo fuera del horario estrictamente autorizado para no residentes añada aquí ningún factor de riesgo con influencia en el desenlace dañoso, el cual se concreta sobre un pavimento que, no obstante las restricciones circulatorias, sirve también al tránsito de vehículos y ha de estar preparado en todo momento para ese fin. De ahí que la conducta del interesado -en cuanto conculca la prohibición de circular por una calle peatonal- no represente una imprudencia eficiente en el resultado dañoso y no alcance a interferir en el nexo causal entre aquel y el servicio público.

Sentado esto, el nudo de la controversia radica en la extensión de las obligaciones exigibles a la Administración y al motorista. Al respecto, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración una adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En lo que concierne específicamente al tráfico rodado, este Consejo ha acogido la doctrina jurisprudencial que delimita la responsabilidad de mantener las vías “en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación”, significando que tal deber no llega al extremo de eliminar o indicar de forma perentoria la existencia de cualquier obstáculo en la calzada, siendo de esencia su entidad y el momento en que este aparece ubicado sobre la misma.

En el supuesto sometido a nuestra consulta, hemos de reparar en que el desperfecto viario al que el reclamante atribuye el accidente es de escasa entidad y, al mismo tiempo, perfectamente visible y evitable, tal como revelan las fotografías incorporadas al expediente y tomando en consideración la moderada velocidad con la que el motorista debería circular por un espacio de paso preferente de peatones. En efecto, aparte de la conocida condición de la calle, las fotografías muestran que el percance tiene lugar en la franja de adoquines inmediata a la acera de la vía que confluye con la peatonal; un punto, en suma, en el que el accidentado debió extremar sus precauciones y aminorar decididamente la marcha, sin que en esos parámetros exigibles de prudencia encaje el tropiezo con un obstáculo perceptible y evitable, ni pueda el desperfecto del adoquinado representar un peligro cierto para el equilibrio de una motocicleta capaz de desencadenar objetivamente la caída del vehículo.

La anterior consideración hace innecesario el examen del rendimiento demandable al servicio público en orden a la pronta reparación de los defectos viarios, si bien no consta aquí que el Ayuntamiento tuviera antes noticia del resquebrajamiento de los adoquines, siendo doctrina de este Consejo que el deber de vigilancia o reparación no puede concebirse como una prestación instantánea ni pretender, al socaire del carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones públicas, que estas respondan de inmediato ante cualquier incidencia. Esa concepción exorbitante del servicio convertiría al sistema de responsabilidad de las Administraciones en un seguro universal abocado al colapso, desconociendo que el alcance del servicio público se detiene a las puertas de lo inasumible.

En conclusión, este Consejo estima que el accidente cuyo resarcimiento se impetra se debió a la conducta imprudente de la propia víctima en un

espacio que reclama una singular cautela, y no al ligero desconchado del pavimento, cuya inmediata reparación no puede racionalmente demandarse de la Administración.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, 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,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.