

Expediente Núm. 52/2015
Dictamen Núm. 74/2015

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 16 de abril de 2015, 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 5 de marzo de 2015 -registrada de entrada el día 9 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas a causa de un accidente de circulación.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de mayo de 2014, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos en un accidente de circulación provocado por la presencia de aceite en la vía pública.

Refiere que “el día 5 de septiembre de 2013, minutos antes de las 14:00 horas (...), estaba realizando mi trabajo como repartidor (...), yendo en la

motocicleta que me proporciona la empresa, cuando me incorporo a la calle, y tras dar la curva procedente del cruce con la calle, de forma sorpresiva, me encuentro con que me resbala la moto, cayendo al suelo tras rozar la motocicleta contra un coche que estaba estacionado, pudiendo comprobar después que el motivo de la caída y de que el pavimento estuviera resbaladizo era debido a la existencia de aceite en el suelo”.

Señala que “no existía ninguna señal que advirtiera del peligro real existente, ni medida de acordonamiento o cualquier otra que impidiera adentrarse en dicha calle (...), donde la calzada estaba con aceite, pudiendo observar que había más allá del lugar donde sucedió el percance unos policías locales, así como unos trabajadores” de la empresa de limpieza, “pero ninguno de ellos impedía que los vehículos accediesen al lugar donde sufrí la caída”. Manifiesta haberse enterado más tarde de que “al menos un par de vehículos también habían patinado, pero no tuvieron las graves consecuencias que sufrí yo”.

Indica que a consecuencia del percance sufrió una “fractura de tibia y peroné de la rodilla derecha” y que estuvo “de baja médica (...) hasta el día 11 de abril de 2014”.

Solicita una indemnización cuyo importe total, conforme al “baremo” de la Ley de Tráfico, asciende a diecisiete mil ochocientos sesenta y un euros con ochenta y seis céntimos (17.861,86 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 218 días impeditivos, cuatro puntos de secuelas -“dos por gonalgia derecha postraumática y dos por limitación de la movilidad en flexión rodilla derecha”-, un 10% de factor de corrección por todos los conceptos, gastos médicos y tasas por obtención de copia de las diligencias elaboradas por la Policía Local de Gijón sobre el accidente.

Finalmente, propone como prueba el testimonio de una testigo del percance cuya declaración escrita adjunta a la solicitud, sin perjuicio de que la Administración pueda citarla a declarar, según señala, si lo estima oportuno.

Adjunta a su escrito copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital, fechado el 5 de septiembre de 2013, en el que figuran los diagnósticos de “fractura cabeza de peroné” y

“fractura arrancamiento cara ant. meseta tibial” de la rodilla derecha. b) Partes médicos de baja y de alta de incapacidad temporal por contingencias profesionales de los que resulta que el perjudicado estuvo impedido para su ocupación desde el 5 de septiembre de 2013 hasta el 11 de abril de 2014. c) Varios informes médicos, incluido uno de valoración del daño corporal. d) Dos recibos emitidos por el traumatólogo que suscribe algunos de los informes médicos que se aportan, por importes de 50 y 70 €, respectivamente. e) Justificante de abono al Ayuntamiento de Gijón de la tasa por expedición de documentos administrativos, en el epígrafe correspondiente a “fotocopias, copias de planos y de informes técnicos”, por importe de 48,80 €. f) Acta de manifestaciones de los agentes presentes en el lugar de los hechos en el momento de producirse el accidente en la que consta que, “sobre las 13:45 horas del día 5 de septiembre de 2013, fueron comisionados por la (...) Jefatura de la Policía Local de Gijón para que se personasen en la calle y colaborasen con personal” de la empresa de limpieza para eliminar “una mancha de aceite en la calzada./ Que cuando se encontraban realizando funciones de control de tráfico observan cómo una motocicleta se acerca por la calle hacia la posición de los actuantes, que le hacen señales con el brazo para que aminore la velocidad advirtiéndole del peligro existente, ya que la calzada se encuentra sumamente resbaladiza como consecuencia de la existencia de una sustancia de tipo aceitoso en ese tramo, que el conductor de la motocicleta frena bruscamente y se precipita al suelo, que queda tendido en la calzada y la motocicleta colisiona contra el vehículo (...) que se encontraba correctamente estacionado en la margen izquierda de la calle/ Que los agentes actuantes proceden a socorrer al conductor accidentado y solicitan la presencia de personal sanitario y del equipo de atestados de la Policía Local”. g) Informe librado por el equipo de Atestados de la Policía Local personado en el lugar de los hechos tras el accidente. En él consta que este “tiene lugar en la calle, en el tramo comprendido entre las calles y, tramo descendente, de un solo sentido de circulación, hacia la avenida, con dos carriles de circulación delimitados mediante marcas viales, estacionamientos permitidos en cordón, bordillos elevados y aceras. Día lluvioso, superficie

mojada y resbaladiza./ Una vez en el lugar de los hechos los agentes (...) manifiestan que sobre las 13:45 horas fueron comisionados por la central (...) para que se personasen en ese tramo de vía, puesto que se había recibido una llamada de un particular en la que alertaban de la existencia de una mancha de aceite en la calzada y que se había contactado con la empresa de limpieza "para que procediesen a la limpieza de la vía./ Los agentes comprueban que la calzada se encuentra muy resbaladiza y supone un peligro para los usuarios de la vía, los agentes colaboran con el personal" de citada empresa "desplazado a la zona. Que cuando se encuentran realizando labores de vigilancia de tráfico observan a una motocicleta circulando por la calle, que proceden a hacerle señales para que aminorase la velocidad; en ese momento el conductor de la motocicleta acciona los frenos perdiendo el control de la misma y a continuación se cae en la calzada (y) la motocicleta termina chocando contra el vehículo (...) que se encontraba correctamente estacionado. Proceden a auxiliar al conductor accidentado, solicitan la presencia del personal sanitario, así como (...) de este equipo de atestados". h) Declaraciones suscritas el día 31 de octubre de 2014 por dos residentes de la calle En la primera consta que "el pasado día 5 de septiembre de 2013, jueves, me encontraba asomada a la ventana (...) mirando hacia la calle, siendo aproximadamente las dos menos cuarto del mediodía, observando cómo un coche que tomaba la curva desde la calle para incorporarse a la calle, tras avanzar unos metros, patina, fijándome (en) que el pavimento tenía aceite, pues en ese momento había sol y se reflejaba en el suelo./ Unos minutos después aparecieron unos operarios" de la empresa de limpieza que "con mangueras trataban de limpiar la calzada de aceite./ Al poco tiempo llegó un camión" de dicha empresa "con más trabajadores y se pusieron a echar material sobre el pavimento./ También llegó una patrulla de la Policía Local de Gijón./ Pero debido a que no se cortó el acceso a la calle, ni se puso señalización alguna en la entrada de la calle, apareció un motorista de reparto (...) que al poco de dar la curva de acceso a le resbaló la moto debido al aceite, cayendo al suelo tras rozar la moto contra un coche que estaba correctamente aparcado./ Los policías que estaban por donde la zona del semáforo, más allá del inicio de la calle por donde vino la

moto, fueron hacia el accidentado para interesarse por él./ Momentos después otro coche también patinó y la calle seguía sin ser cortada ni señalizada del peligro que suponía el estado de la calzada./ Después de este último suceso de patinar otro coche los propios trabajadores” de la empresa de limpieza “se pusieron al inicio del tramo de calle a efectuar advertencia del estado” de la misma. La segunda declarante se expresa en términos muy similares a los de la primera, salvo que afirma no haber presenciado el accidente de la motocicleta.

2. Mediante oficio de 16 de mayo de 2014, la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Gijón traslada la reclamación presentada a la correduría de seguros.

3. El día 15 de julio de 2014, el perjudicado presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que solicita ser informado sobre el estado de tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial por él iniciado.

Con fecha 24 de julio de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón le comunica la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y el sentido del silencio administrativo.

4. Mediante oficio de 24 de noviembre de 2014, la Ayudante de la Asesoría Jurídica solicita a la empresa municipal encargada de las labores de limpieza un informe sobre los hechos relatados en la reclamación.

5. El día 27 de noviembre de 2014, el interesado presenta un escrito en el registro municipal en el que solicita que se le informe sobre el estado actual del procedimiento y se le dé trámite de audiencia.

Con fecha 29 de diciembre de 2014, según consta en la diligencia extendida al efecto, comparece el perjudicado en la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Gijón para ser informado sobre el estado de tramitación del procedimiento, y se le da acceso al mismo.

6. El día 4 de diciembre de 2014, el Director General de Servicios y Procesos de la empresa municipal encargada de las labores de limpieza informa que “no (se) tenía constancia de la mancha hasta el aviso por parte de la Policía Local”, y precisa que “la limpieza de la zona” consiste en un “barrido manual diario, realizado por un operario provisto de un carro para el depósito de residuos, cepillo, pala y escobilla”, y un “barrido mecánico por aspiración diario”.

7. Mediante oficio notificado al interesado el 21 de enero de 2015, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El 23 de enero de 2015 comparece el perjudicado en las dependencias administrativas para examinar el expediente, y el día 30 del mismo mes presenta un escrito de alegaciones en el que se ratifica en su pretensión.

8. Con fecha 25 de febrero de 2015, el Letrado Asesor del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al entender que el reclamante “no ha interesado prueba alguna en orden a acreditar que ha existido un déficit en el estándar de rendimiento exigible a la Administración para evitar el daño”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de marzo de 2015, 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 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 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 15 de mayo de 2014, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 5 de septiembre de 2013, por lo que, aun sin tener en cuenta el tiempo invertido en la curación de las lesiones, 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 audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Ahora bien, por lo que se refiere al informe de los servicios implicados, advertimos que, pese a que el perjudicado achaca el accidente a la omisión de medidas preventivas -corte de la vía o señalización del peligro- cuya adopción corresponde a la Policía Local, no se ha solicitado el preceptivo informe del referido Servicio, sino únicamente el de la empresa municipal encargada de las labores de limpieza, respecto de cuya actuación ningún reproche se efectúa. Esta omisión procedimental, que en otro caso impediría un pronunciamiento sobre el fondo del asunto sin la previa retroacción de actuaciones al objeto de solicitar informe a la Policía Local sobre las cuestiones que se suscitan en la reclamación, puede salvarse en este supuesto, habida cuenta de que el propio reclamante incorpora al expediente las diligencias policiales instruidas antes de formularse la solicitud indemnizatoria, y su contenido permite un conocimiento de la actuación del servicio público concernido que puede considerarse suficiente al objeto que nos ocupa, con lo que es posible un pronunciamiento acerca de la responsabilidad imputada.

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.- El reclamante imputa a la Administración los daños derivados de un accidente de circulación provocado por la presencia de una mancha de aceite en una vía de titularidad municipal.

La realidad del percance y de su mecanismo causal, así como la efectividad de ciertos daños personales y materiales, ha quedado acreditada con las diligencias instruidas por la Policía Local de Gijón y la documentación aportada al expediente por el propio interesado.

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

Al respecto, 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, 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".

Ha quedado probado que los servicios municipales tuvieron conocimiento de la presencia de una sustancia oleosa en la calzada antes de producirse el accidente por el que se reclama, y que en el momento en el que tuvo lugar el percance ya se encontraban presentes en el lugar de los hechos una dotación de la Policía Local y una brigada de la empresa de limpieza que intentaba retirar los residuos del pavimento. Los propios agentes habían tenido tiempo de

comprobar previamente, según manifiestan al equipo de atestados personado donde sucedió el accidente, que la calzada se encontraba “muy resbaladiza” y suponía un “peligro para los usuarios de la vía”; sin embargo, no habían adoptado ninguna medida para impedir el acceso a la zona peligrosa de los vehículos que se incorporaban desde el cruce con la calle mientras se limpiaba el asfalto, ni para advertir con la antelación suficiente a los conductores procedentes de tal dirección del riesgo que suponía el pavimento en tal estado, ya que estaban realizando funciones de control del tráfico “más allá del inicio de la calle por donde vino la moto”, según refiere la testigo propuesta por el interesado. La ubicación de la mancha oleosa -que debía estar muy próxima al citado acceso, a tenor de las afirmaciones del perjudicado- y la falta de señalización del peligro impedían a los conductores que se adentraban en la calle desde la dirección señalada la visibilidad necesaria para poder anticipar el riesgo y, en definitiva, la adopción de cualquier medida precautoria, por lo que se enfrentaban a la situación de forma sorpresiva con el consiguiente incremento de riesgo, y en este punto cabe destacar que, tal y como refiere la testigo de los hechos, además de la motocicleta que conducía el reclamante patinaron en la misma mancha de aceite otros dos automóviles. En tales circunstancias, y puesto que no consta en ninguno de los informes policiales obrantes en el expediente que la conducción del reclamante haya podido influir en la producción del accidente, debemos inferir que este se debió -como afirma el interesado- a la falta de adopción por parte de los servicios municipales de medidas de prevención eficaces frente al peligro conocido que suponía el estado del pavimento. Finalmente, dado que la Administración no alude en ningún momento a una supuesta dificultad o imposibilidad de adoptar los citados medios precautorios, hemos de concluir que la actuación de los servicios municipales no se ajustó en el asunto analizado al estándar de funcionamiento razonablemente exigible, por lo que, acreditada la existencia de nexo causal, el Ayuntamiento de Gijón debe asumir la responsabilidad por los daños y perjuicios efectivamente sufridos.

SÉPTIMA.- Fijados los hechos y establecida la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, procede valorar la cuantía de la indemnización solicitada sobre la base de los daños y perjuicios efectivamente acreditados.

Como hemos señalado en ocasiones precedentes, para el cálculo de la indemnización correspondiente a los conceptos resarcibles parece apropiado valerse del baremo establecido al efecto en el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre), en sus cuantías actualizadas al momento de la resolución que ponga fin al procedimiento, que, si bien no es de aplicación obligatoria, viene siendo generalmente utilizado, con carácter subsidiario, a falta de otros criterios objetivos.

Dado el carácter desestimatorio de la propuesta de resolución que se formula, la Administración no ha valorado la indemnización solicitada por el interesado, y, pese a que este aporta determinados informes relativos al proceso asistencial, consideramos que ha de ser la Administración municipal la que, mediante la práctica de una comprobación contradictoria, realizando los actos de instrucción que resulten necesarios, puede y debe fijar la indemnización que ha de abonar al perjudicado, en función de los gastos médicos en que ha incurrido y los días improductivos alegados -todos los cuales han sido debidamente acreditados-, así como de las secuelas definitivas que efectivamente se prueben, pues las alegadas no se reflejan en el informe librado el 14 de abril de 2014 por el traumatólogo de la mutua de accidentes y enfermedades profesionales que le asistió a lo largo del proceso.

En cambio, no reviste carácter indemnizable el gasto en que hubo de incurrir para la obtención de una copia de las diligencias policiales elaboradas con motivo del accidente mediante el abono de la correspondiente tasa, pues no puede considerarse que su exacción irroque al perjudicado daño alguno causalmente ligado al funcionamiento anormal de los servicios públicos y, dado que podía haber solicitado en su escrito inicial que se aportaran al expediente las diligencias policiales, no resultaba necesario para formular su petición indemnizatoria.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón y, estimando parcialmente la reclamación presentada por, indemnizarle en los términos expresados en el cuerpo de este dictamen.”

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.