

Expediente Núm. 222/2016
Dictamen Núm. 278/2016

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 23 de noviembre de 2016, 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 9 de agosto de 2016 -registrada de entrada el día 11 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída de motocicleta causada por la presencia en la calzada de una sustancia deslizante.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 2 de febrero de 2015, el reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una solicitud de indemnización por los daños ocasionados como consecuencia de un accidente de circulación que tuvo lugar

“el pasado 10 de junio de 2014, aproximadamente a las 09:00 horas”, en la calle

Expone que circulaba con su motocicleta por la calle señalada y que “sufrió una caída como consecuencia de que el personal municipal de Emulsa se encontraba realizando labores de limpieza de aceras, utilizando para ello agua, lo que había dejado mojada la calzada”, y que esto “unido a la existencia de alguna sustancia deslizante que estaba en la vía había dejado la calzada muy resbaladiza, lo que provocó que (...) perdiera el control del vehículo que conducía y cayera al suelo”. Añade que “la presencia en la calzada de la sustancia deslizante se encontraba sin señalizar”.

Manifiesta que a consecuencia del siniestro fue atendido en el Servicio de Urgencias del Hospital y diagnosticado de “fractura sin desplazar del maléolo peroneo izquierdo”, precisando tratamiento rehabilitador, con un “periodo de curación de 183 días impeditivos”.

Cuantifica el daño reclamado en once mil seiscientos veintiún euros con cincuenta y dos céntimos (11.621,52 €), que desglosa en 10.698,03 € por los daños personales y 932,49 € en concepto de daños materiales.

Propone prueba testifical de los agentes de la Policía Local que se personaron en el lugar, así como la pericial de un técnico en valoración de daños al que identifica y la documental que acompaña, consistente en copia de los siguientes documentos: a) Documento nacional de identidad, permisos de conducir del perjudicado y de circulación de la motocicleta, tarjeta de inspección técnica en vigor y recibo del seguro obligatorio vigente a la fecha. b) Informes de alta del Servicio de Urgencias del mismo día del siniestro, en el que consta la impresión diagnóstica de “fractura sin desplazar maléolo peroneo izquierdo”, y del seguimiento de la lesión por el Servicio de Traumatología. c) Informe del Servicio de Rehabilitación de su centro de salud, en el que figura el tratamiento y el alta por mejoría el 9 de diciembre de 2014. d) Pericial de valoración de los daños en el vehículo, que ascienden a la cantidad reclamada por este concepto. e) Atestado de la Policía Local de Gijón, que constata “buena visibilidad”, reflejándose, en el apartado relativo a la “inspección ocular” que

“los hechos ocurren en vía urbana, siendo esta de adoquines. La calzada está mojada y resbaladiza por la presencia de alguna sustancia no determinada deslizante”. En él se indica que los agentes son requeridos por el accidentado cuando circulaban por la misma calle del siniestro y aquel les “manifiesta haberse caído instantes antes con su motocicleta. Esta ya se encontraba levantada. Según pueden comprobar los agentes, la causa de dicha caída es que el personal municipal de Emulsa se encontraba realizando labores de limpieza de aceras utilizando para ello agua. Esta había mojado la calzada y, unido a alguna sustancia deslizante que estaba en la vía, había dejado la calzada muy resbaladiza, motivando que cuando pasase la motocicleta esta se fuese al suelo. A la motocicleta se le aprecian daños no recientes en el lateral derecho, no sabiendo precisar cuáles se habían producido por esta caída”. Se reseña que “en el croquis adjunto se ha marcado la zona, no el punto exacto dónde se produjo” el percance, observándose que el espacio marcado se encuentra a escasa distancia del paso de cebra de la intersección de vías.

2. El día 4 de febrero de 2015, la Técnica de Gestión de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Gijón traslada la reclamación a la correduría de seguros.

3. Mediante oficio del Letrado Asesor, notificado al interesado el 18 de febrero de 2015, se admiten las pruebas propuestas y se requiere al interesado para que presente pliego de preguntas y la dirección del perito que ha de ser examinado.

El día 23 de febrero de 2015, el perjudicado presenta en el registro municipal un escrito en el que da cumplimiento al citado requerimiento.

4. A petición de la Técnica de Gestión de la Asesoría Jurídica, el 10 de marzo de 2015 libra informe el Director General de Servicios y Procesos de la empresa municipal encargada de la limpieza viaria (Emulsa). En él se manifiesta que “el operario que realizó el baldeo de la zona no dejó reseña de ningún incidente”.

5. Solicitada respuesta escrita a la Policía Local conforme al pliego de preguntas presentado por el interesado, la Jefatura de Inspección de Guardia remite un escrito rubricado por los agentes el 18 de marzo de 2016 en el que se ratifican en las apreciaciones recogidas en el atestado, añadiendo que el accidente “se había producido hacía escasos momentos” cuando se personaron allí, que “el hecho de que la calzada se encontrara mojada en ese momento no permitía distinguir la presencia de sustancias deslizantes” y que esta no estaba señalizada, “puesto que no había sido advertida”.

A continuación afirman que “requirieron a Emulsa para que dejare la calzada en condiciones de seguridad”.

6. Con fecha 31 de marzo de 2016, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Ingresos acuerda la inadmisión de la prueba testifical propuesta, toda vez que del pliego de preguntas presentado “se desprende que el testigo propuesto no presencia directamente el accidente y no puede, por tanto, contribuir a esclarecer los hechos”.

Asimismo, se acuerda la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días y se relacionan los documentos obrantes en el expediente.

De todo ello se da cuenta al perjudicado el 6 de abril de 2016.

7. El día 6 de abril de 2016, el interesado comparece en las dependencias administrativas y otorga poder *apud acta* a una representante, que toma vista del expediente.

Con fecha 15 del mismo mes, presenta un escrito de alegaciones en el que se reitera en su pretensión resarcitoria, subrayando que “la causa relevante del siniestro radica en la omisión de medidas preventivas (tales como corte de vía o señalización de peligro) por parte de los empleados municipales de Emulsa” ante el estado de cosas acreditado.

8. El día 9 de agosto de 2016, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos, con el visto bueno de la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos,

formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, dada la "falta de prueba sobre la causa determinante de los daños". Razona que los agentes de la Policía Local "no fueron testigos de la caída, ya que llegaron al lugar del accidente después", por lo que "las circunstancias concretas del percance solo se sustentan en las afirmaciones realizadas por el perjudicado, lo que no es suficiente para tenerlas por ciertas".

Añade que, "aunque se hubiese acreditado el modo y lugar en que tuvo lugar el accidente, el sentido de la resolución habría sido desestimatorio, puesto que la limpieza de aceras es un servicio que obligatoriamente ha de prestar la Administración local", y que el accidentado debió "adecuar su velocidad a la circunstancias de la vía", poniendo de manifiesto que la "posible presencia de una sustancia deslizante en la vía (...) solo podría deberse a la intervención de un tercero extraño a la Administración, ya que el baldeo de aceras se realiza solo con agua".

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de agosto de 2016, 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.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación del interesado registrada en el Ayuntamiento de Gijón el 2 de febrero de 2015, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al 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.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de 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 2 de febrero de 2015, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -el accidente- el día 10 de junio de 2014, 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 Responsabilidad Patrimonial.

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 ciertas irregularidades formales, como la falta de unidad orgánica en la instrucción del procedimiento, las decisiones contradictorias sobre la admisión de una pericial cuyo objeto -ceñido a la valoración del daño- ya se revela a la luz del escrito inicial del reclamante o la degradación del trámite de audiencia a la mera formalidad, por cuanto el interesado aísla en su escrito de alegaciones el nudo de la controversia que promueve y la propuesta de resolución ignora esa *causa petendi*.

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.

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.- Imputa el reclamante a la Administración local los daños personales y materiales derivados de un accidente de circulación ocurrido el 10 de junio de 2014 en la calle, por cuanto el siniestro se debió a la “existencia de alguna sustancia deslizante que estaba en la vía”, diluida en agua tras el baldeo por el servicio municipal de limpieza, “lo que provocó que (...) perdiera el control del vehículo que conducía y cayera”.

La realidad del accidente dañoso, y de su relación de causa a efecto con la presencia en la vía de una sustancia deslizante, quedan acreditadas por el atestado de la Policía Local y la testifical de los agentes que obra en el expediente. Sobre este extremo, discrepa este Consejo de la propuesta de resolución, cuyo asiento radica en que “las circunstancias concretas del percance solo se sustentan en las afirmaciones realizadas por el perjudicado, lo que no es suficiente para tenerlas por ciertas”. No resulta admisible tal apreciación. En primer lugar, porque difícilmente se comprende que la Administración cuestione el relato fáctico de quien se limita a reproducir -incluso literalmente- los hechos reflejados en el atestado policial. En segundo lugar, porque los mismos agentes de la fuerza pública -que acudieron al lugar de los hechos instantes después del siniestro, por hallarse en las proximidades-, se ratifican en lo plasmado en el atestado, admitiendo -pacífica y expresamente- el vínculo causal de la caída con la presencia de una sustancia deslizante. Se constata al respecto en el atestado que, “según pueden

comprobar los agentes, la causa de dicha caída es que el personal municipal de Emulsa se encontraba realizando labores de limpieza de aceras, utilizando para ello agua. Esta había mojado la calzada y, unido a alguna sustancia deslizante que estaba en la vía, había dejado la calzada muy resbaladiza, motivando que cuando pasase la motocicleta esta se fuese al suelo". Por último, porque si la Administración precisara una ulterior concreción sobre el sustrato o el estado de cosas en que se funda el criterio de los agentes debió dirigirse a los mismos en fase de instrucción, y simplemente se limita a trasladarles el pliego de preguntas aportado por el reclamante. En suma, la forma en que el siniestro se produce debe considerarse acreditada, sin que una valoración conjunta de lo actuado admita otra conclusión.

Ahora bien, 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, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público en una relación de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal.

Es evidente que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado la pavimentación y limpieza de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad. Deducida esta obligación de los artículos 25 y 26 de la LRBRL, igualmente se observa que en aplicación de lo dispuesto en 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 (vigente en el

momento de los hechos y reproducido con la misma numeración en el actual Real Decreto Legislativo 6/2015), corresponde “al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”.

Es doctrina reiterada de este Consejo que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse 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 relación con el funcionamiento del servicio de limpieza municipal, este Consejo Consultivo ha manifestado en anteriores dictámenes que comprende la limpieza ordinaria de las calles y aceras, sin que ello permita entender que estas hayan de estar en perfecto estado de forma continuada y a lo largo de todos los momentos del día; esto supondría desconocer que están destinadas al tránsito de multitud de ciudadanos, por lo que, ocasionalmente, pueden existir en ellas vertidos, objetos y otros elementos extraños susceptibles de generar un riesgo transitorio para los usuarios en tanto su presencia no se advierta a los servicios municipales competentes. Además, no se puede exigir a la Administración que responda de inmediato ante cualquier supuesto de este tipo, porque no cabe concebir el servicio público de limpieza como una prestación instantánea y constante en todo el casco urbano.

En análogo sentido, 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 analizado, el atestado policial constata la presencia en la calzada de una sustancia deslizante “no determinada”, puntualizando los agentes al ser examinados que “el hecho de que la calzada se encontrara mojada en ese momento no permitía distinguir la presencia de sustancias deslizantes”, y que esta no estaba señalizada, “puesto que no había sido advertida”. Los propios agentes afirman que tras el siniestro “requirieron a Emulsa para que dejare la calzada en condiciones de seguridad”. Se admite pacíficamente que el baldeo de calles por el servicio municipal de limpieza se realiza únicamente con agua.

En suma, del conjunto de lo probado se desprende que la sustancia deslizante fue vertida por un tercero ajeno a la Administración, y que no era fácilmente perceptible para el servicio público, al igual que no lo era para los agentes que intervienen ni para el propio perjudicado que sufre el accidente. Nada conduce tampoco a considerar que su presencia se remontara tiempo atrás, ni consta que haya mediado aviso alguno anterior al siniestro que permitiera al Ayuntamiento su señalización o retirada. Del mismo modo, no procede trasladar al accidentado, tal y como apunta la propuesta de resolución, un grado de responsabilidad en cuanto que debió “adecuar su velocidad a las circunstancias de la vía”, pues nada permite sustentar que su marcha fuera inadecuada (más bien la sustancia resbaladiza era difícil de advertir, como hemos razonado), ni puede presumirse un exceso en quien, con riesgo para su propia integridad, se aproxima a un cruce de calles. En tales condiciones, el siniestro resulta imputable al tercero que arroja en la vía el compuesto deslizante y cuya conducta interrumpe el nexo causal con el servicio público, pues se reputa harto desproporcionado exigir a la Administración una vigilancia tan intensa que alcance a eliminar o señalar la presencia en la calzada de sustancias que se relevan imperceptibles a la vista.

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

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.