

Dictamen Núm. 173/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 9 de septiembre de 2021, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 1 de julio de 2021 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas en un accidente de circulación provocado por un bache.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 21 de diciembre de 2020, el representante de la interesada presenta en el Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos a consecuencia del accidente ocurrido el día 9 de junio de 2020, sobre las 14:45 horas, cuando circulaba con la motocicleta de su propiedad por el único carril de la calle a causa del “deficiente estado de la calzada” en el punto que identifica.

Relata que “por estos hechos intervino la Policía Local de Oviedo”, que instruyó el correspondiente atestado en el cual se describe que el pavimento se encuentra “en buenas condiciones de rodadura y conservación, a excepción de un tramo de la calzada del carril por el que circulaba el vehículo implicado que

sufre un deterioro importante con reparación posterior, y que presenta un bache importante que dista en 2,40 metros del bordillo derecho de la calzada, según el sentido de la circulación del vehículo implicado, y en 4,00 metros del pilar izquierdo del portón de entrada del inmueble que se corresponde con el número 52 de la calle (...), con una profundidad de 0,06 metros”.

Explica que a causa del accidente la motocicleta “sufrió daños de consideración cuya reparación ha ascendido a la cantidad de 517,32 euros”, y que la conductora “resultó con lesiones, siendo evacuada en un primer momento” al Hospital al haber perdido la consciencia y sufrir policontusiones, permaneciendo ingresada hasta el día siguiente”. Según refiere, “el tratamiento, control y evaluación de las lesiones” se realizó a través de la mutua que identifica, y “precisó tratamiento de rehabilitación, además de sesiones complementarias”, que realizó en un centro privado “hasta el 26 de noviembre de 2020”, las cuales le supusieron un desembolso de 360 euros.

En cuanto al nexo causal, indica que el artículo 139 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, “atribuye la responsabilidad al titular de la vía en materia de instalación, mantenimiento y conservación de las calzadas, y que debe mantener sus carreteras en condiciones de seguridad al objeto de evitar daños a los usuarios de las mismas, adoptando (...) las medidas oportunas para ello y respondiendo en casos como el que nos ocupa”.

Cuantifica la indemnización que solicita, según el baremo legalmente establecido para los accidentes de tráfico, en siete mil seiscientos treinta y un euros con noventa y un céntimos (7.631,91 €). En dicha cantidad engloba, además de los gastos materiales y médicos, los siguientes conceptos: 1 día de perjuicio por pérdida temporal de calidad de vida de carácter grave, 21 días de perjuicio moderado, 150 días de perjuicio personal básico y 1 punto de secuelas.

Propone la práctica de prueba testifical de los agentes instructores del atestado emitido en relación con el percance, del representante y del profesional interviniente del taller que reparó la motocicleta, del autor del informe de peritación de los daños del vehículo y del representante de la clínica privada en la que realizó el tratamiento de rehabilitación.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informes de los Servicios de Urgencias y de Neurología del hospital en el que recibió la primera asistencia tras el accidente. b) Informe médico de seguimiento de la mutua. c) Factura de los gastos del tratamiento fisioterápico privado en la que se refleja también la evolución de la paciente y su estado a la finalización del mismo. d) Partes médicos de baja de incapacidad temporal. e) Informe emitido por un Agente de la Sección de Atestados de la Policía Local de Oviedo. f) Informe de peritación de los daños del vehículo y factura de reparación. g) Documento privado en el que la perjudicada otorga su representación a favor del abogado que presenta la reclamación. h) Documento Nacional de Identidad y permiso de conducción de la interesada y permiso de circulación del vehículo.

2. El día 8 de enero de 2021 el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo comunica al representante de la interesada que “en la Sección de Infraestructuras se tramita la reclamación”, y le informa de que “conforme a lo previsto en el art. 77 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se abre un periodo de prueba por un plazo de 10 días a fin de que proponga la práctica de las que considere oportunas”.

El 15 de enero de 2021, el representante de la perjudicada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito en el que reitera la proposición de prueba realizada en la reclamación.

3. Atendiendo a la petición formulada por el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras, con fecha 17 de marzo de 2021 se informa por el Ingeniero Técnico de Infraestructuras que “el día 16-03-2021 se gira visita de inspección al lugar donde dicen se produjo el accidente, comprobando la existencia de un tramo de aglomerado de la calzada en mal estado de conservación, con un socavón de aproximadamente 30 x 15 x 6 cm”.

4. Mediante oficios de 14 de abril de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras comunica al representante de la reclamante y a la compañía aseguradora de la Administración la apertura del trámite de audiencia

por un plazo de diez días, adjuntándoles una relación de los documentos obrantes en el expediente.

5. El día 22 de abril de 2021 el representante de la interesada presenta un escrito de alegaciones en el registro municipal en el que se ratifica en la pretensión deducida en la reclamación.

6. Con fecha 28 de mayo de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras elabora propuesta de resolución en sentido parcialmente estimatorio. En ella parte de considerar que "el atestado de la Policía Local ubica a la reclamante en el lugar del suceso y también localiza la deficiencia en el pavimento que provocó el accidente, y la valora como causa del siniestro puesto que además carecía de señalización./ El dictamen del Ingeniero Municipal confirma la existencia de la anomalía en el pavimento causante del daño./ Todo ello obliga a reconocer como probado el accidente de la interesada".

Señala a continuación que "se cumplen el resto de los requisitos exigidos por la Ley (...) para reconocer el derecho de la reclamante a ser indemnizada, pues el daño es objetivo, evaluable, individualizado, no existe fuerza mayor ni obligación de soportarlo y resulta acreditado el siniestro, su ubicación y el momento en el que ocurrió".

Cuantifica la indemnización a satisfacer en seis mil ochocientos dieciséis euros con sesenta y un céntimos (6.816,61 €) por los conceptos de 1 día de perjuicio particular grave por ingreso hospitalario, 21 días de perjuicio particular moderado, 149 días de perjuicio personal básico y los costes de reparación de la motocicleta y del tratamiento privado de rehabilitación, precisando que "no se valoran secuelas por no aparecer justificación de las mismas".

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de julio de 2021, 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 del mismo en soporte digital.

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.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron, pudiendo actuar por medio de representante, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC). Ahora bien, pese a que el documento privado de apoderamiento aportado junto con el escrito de reclamación no puede considerarse un poder *apud acta* de los contemplados en el artículo 5.4 de la LPAC, la Administración, sin realizar objeción alguna al respecto y pese a lo señalado en el artículo 5.6 de la misma Ley interpretado *a sensu contrario*, ha continuado con la tramitación del procedimiento sin requerir la acreditación de la representación en forma legal. Por ello, en aplicación del principio de eficacia, reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución y recogido en el artículo 3 de la LRJSP, procede analizar el fondo de la cuestión controvertida, no sin antes advertir que la Administración no podrá estimar la reclamación sin verificar antes dicha representación. 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.

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 67.1 de la LPAC dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 21 de diciembre de 2020, habiendo tenido lugar el accidente por el que se reclama el día 9 de junio del mismo año, por lo que, aun sin tener en cuenta el tiempo invertido en la curación de las lesiones, es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

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

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, observamos ciertas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, no existe constancia de que se haya cursado, en el plazo de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud, la comunicación que impone “en todo caso” el artículo 21.4, segundo párrafo, de la LPAC, relativa a la fecha de recepción de la solicitud, plazos para resolver y efectos del silencio administrativo.

En segundo lugar, reparamos en que el funcionario instructor ha acordado la apertura de un periodo de prueba sin llegar a practicar las

propuestas por la reclamante, ni proceder a su rechazo en resolución motivada en los términos de lo dispuesto en el artículo 77.3 de la LPAC. Las consideraciones realizadas por el instructor en la propuesta de resolución a propósito de la acreditación de los hechos aducidos por la interesada evidencian que, en realidad, la apertura de un periodo de prueba en el caso de que se trata no resultaba necesaria, pues no concurrían los presupuestos que para la apertura de la fase probatoria establece el artículo 77.2 de la LPAC, esto es, que “la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija”. En todo caso, procede recordar que la instrucción de los procedimientos no debe reducirse a una mera cumplimentación rutinaria de trámites superfluos en perjuicio de los principios de agilidad y eficacia (artículo 3 de la LRJSP), sino que ha de ceñirse a la práctica de los que resulten “necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”, en los términos de lo señalado en el artículo 75.1 de la LPAC.

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

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. Y en su apartado 2 que, “En todo caso, el daño alegado habrá de ser

efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de un accidente de circulación sufrido a causa de un bache en la calzada.

La realidad de los daños cuyo resarcimiento se insta ha quedado acreditada documentalmente con la única salvedad de las secuelas reclamadas, que no han resultado probadas. Por tanto, debemos considerar acreditados los citados daños sin perjuicio de cuál deba ser su concreta evaluación económica; cuestión esta que solo abordaremos de concurrir el resto de requisitos generadores de la responsabilidad que se demanda.

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, siendo preciso examinar si se dan en el caso concreto las circunstancias que permitan reconocer a la interesada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

Como venimos señalando reiteradamente, en el supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración pública derivada de accidentes de tráfico el principal título competencial es el de la titularidad de la vía. Sin embargo, la constatación de un daño producido con ocasión de la utilización de una vía pública del Ayuntamiento de Oviedo no implica que, con base en dicha titularidad, todo accidente acaecido en la misma deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si aquel ha sido producido como 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.

Al respecto, el artículo 57 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece que "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales". En consecuencia, el titular de la vía está obligado al mantenimiento de la misma en

las mejores condiciones posibles de seguridad, lo que lleva aparejada también la obligación de vigilancia de todos los elementos de dicha infraestructura.

En el asunto sometido a nuestra consideración hemos de comenzar por determinar cómo se produce el accidente para, a continuación, dilucidar si el mismo puede imputarse al funcionamiento del servicio público.

Respecto a las circunstancias en las que tuvo lugar el percance, entendemos que, pese a no haberse identificado a ningún testigo de los hechos en el curso de la tramitación del procedimiento, los documentos aportados por la reclamante -en particular, el informe elaborado por la Sección de Atestados de la Policía Local y los informes clínicos librados por el centro hospitalario en el que recibió la primera atención- ofrecen indicios que permiten alcanzar un grado de convicción razonable acerca de la forma en que aquellos se produjeron. Así, el atestado policial, considerando “las manifestaciones verbales de la conductora (...), los daños que presentaba el vehículo implicado” y “la inspección ocular del lugar del accidente”, termina por inferir que este “supuestamente se produjo como consecuencia de la pérdida de control del vehículo por parte de su conductora (...), derivada de la aparición sorpresiva del bache dispuesto en medio del carril de circulación, del cual la conductora no se encontraba advertida ante la ausencia de señalización”. Los informes relativos a la atención hospitalaria prestada inmediatamente después del siniestro vienen a corroborar el citado mecanismo causal, y en este sentido el informe del Servicio de Neurología, en el que se recogen las manifestaciones de la accidentada en cuanto a la causa efectiva del percance, alude a la pérdida de control del vehículo que se produce al comenzar a tambalearse la motocicleta tras introducir “la rueda delantera en un socavón”, viniendo a confirmar el “tambaleo” anterior a la caída un “testigo visual” del accidente en declaración efectuada al personal de la UVI móvil, tal y como se recoge en el informe del Servicio de Urgencias.

Considerado que los agentes de la Policía Local intervinientes no reflejan en el atestado signo alguno de negligencia por parte de la conductora que pudiera interferir en el nexos casual para exonerarlo o moderarlo, y habida cuenta que el accidente se produjo por la presencia en el centro de la calzada de un bache sin señalizar, que es calificado como “importante” por la fuerza

pública actuante y cuya presencia se atribuye por el servicio responsable al “mal estado de conservación” de la misma en el lugar del percance, alcanzando unas dimensiones de 30 x 15 x 6 cm, ha de concluirse que existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por la perjudicada que esta no tiene obligación de soportar. En consecuencia, estimamos con la propuesta de resolución que existe responsabilidad municipal en el hecho dañoso por incumplimiento del deber de mantenimiento de la vía en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación.

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 podemos acudir, a falta de otros criterios objetivos, al baremo recogido 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, conforme a la reforma operada por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de Reforma del Sistema para la Valoración de los Daños y Perjuicios causados a las Personas en Accidentes de Circulación, que es también el invocado por la reclamante.

Como ya hemos adelantado en la consideración sexta, los daños alegados se encuentran acreditados en su totalidad con la salvedad de las secuelas, cuya realidad no evidencia la documentación clínica aportada. Por tanto, corresponde reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por los daños probados de 1 día de perjuicio por pérdida temporal de calidad de vida de carácter grave, coincidente con el día en el que tuvo que permanecer hospitalizada; 21 días de perjuicio moderado correspondientes al periodo de baja laboral, y 149 días de perjuicio personal básico durante el lapso temporal que va desde el alta laboral hasta la finalización del tratamiento rehabilitador; conceptos a los que han de sumarse los costes del tratamiento de fisioterapia (360 €) y de reparación del vehículo siniestrado (517,32 €). Todo lo cual, calculado con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo (9 de

junio de 2020), esto es, con aplicación del baremo en las cuantías correspondientes a 2020, arroja un monto de 6.762,61 €; cantidad que habrá de ser actualizada a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo previsto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo y, estimando parcialmente la reclamación presentada, indemnizar a en los términos señalados.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.