

Expediente Núm. 295/2006
Dictamen Núm. 20/2007

V O C A L E S :

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

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 1 de marzo de 2007, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 13 de noviembre de 2006, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por doña, por lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 21 de marzo de 2006 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito de doña en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados con motivo de una caída en la calle, de Gijón, que atribuye al defectuoso estado del pavimento.

Según relata, “el día 22 de marzo de 2005, a las 16 horas, 30 minutos aproximadamente, cuando me disponía a cruzar la calle de Gijón (...), tropecé con un saliente de aglomerado adherido a la calzada de dicha calle, produciéndome una caída que me dejó inconsciente y que me causó un traumatismo frontal y craneal”.

Continúa la interesada diciendo que “ante mi inconsciencia tras la caída, desde un establecimiento colindante se avisó al Centro Coordinador de Urgencias del Servicio de Salud del Principado de Asturias, desplazándose inmediatamente una ambulancia al lugar de los hechos, donde me recogió y me trasladó al Servicio de Urgencias del Hospital de, en el que se me prestó asistencia y en el que permanecí unas horas”. Añade que “como consecuencia de este hecho, he tenido que permanecer en mi domicilio durante veintitrés días bajo cuidados”.

La caída, refiere la reclamante, “se debe a la negligencia de ese Ayuntamiento al mantener en la calle (...) un saliente de aglomerado adherido a la calzada (...) que representa un peligro público para el viandante”.

Por los daños y perjuicios sufridos, solicita una indemnización de trece mil doscientos setenta y seis euros con veintiocho céntimos (13.276,28 €), en razón de los 23 días de baja y cuidados domiciliarios, las lesiones sufridas, la factura del hospital y el arancel notarial por levantamiento de acta.

En cuanto a los medios de prueba, propone la práctica de documental sobre los documentos que adjunta y la testifical del conductor de la ambulancia que la trasladó al hospital.

Acompaña su reclamación de la siguiente documentación: copia de acta notarial, fechada el 31 de marzo de 2005, que da fe de que tras “observarlas detenidamente (se refiere a tres fotografías entregadas por la reclamante), compruebo que, con relación al suelo, todas ellas reproducen fielmente la realidad por mi observada”; copia de fotografías que reflejan, según la interesada, los daños físicos sufridos; copia del escrito dirigido a la Gerencia de Ambulancias en el que solicita comunique la identidad del conductor del

vehículo que trasladó a la accidentada al hospital; copia de la respuesta remitida por el Servicio de Salud sobre la información solicitada; copia del informe clínico de alta, expedido por el Área de Urgencias el mismo día del ingreso, el 22 de marzo de 2005, en el que figura como diagnóstico final “contusión nasal./ Traumatismo frontal”; copia de la factura correspondiente a los gastos devengados en el hospital por la asistencia sanitaria prestada a la accidentada; y copia de la factura relativa al pago del arancel notarial.

2. Con fecha 31 de marzo de 2006, el Servicio Jurídico del Ayuntamiento de Gijón solicita informe en relación con los hechos objeto de reclamación al Jefe de la Policía Local y al Jefe del Servicio de Obras Públicas.

3. El día 3 de abril de 2006 el Jefe de la Policía Local remite al Servicio Jurídico un informe señalando que “consultados los archivos de esta Jefatura (...) se ha podido comprobar que no hay constancia alguna sobre los hechos”.

4. El día 4 de abril de 2006 se emite informe por el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo, en el que se señala que en el lugar y tiempo de los hechos se estaban llevando a cabo obras, “adjudicadas por el Ayuntamiento a la empresa” Se añade que “por las fotografías que se adjuntan del lugar en el que se produjo la caída (...), se puede apreciar que el defecto que supuestamente la ocasionó, es absolutamente mínimo, por lo que es muy improbable que pueda causar accidentes como el presente (...). Si a esto se añade que la calle se encontraba en obras para su completa remodelación, parece lógico que no se reparen los defectos mínimos en ella existentes”.

5. Con fecha 17 de abril de 2006, el Servicio Jurídico del Ayuntamiento de Gijón solicita informe “en relación a pliego de condiciones así como el contrato suscrito con la empresa adjudicataria” a la Jefa de la Sección de Contratación y Compras.

Mediante oficio de 18 de abril de 2006, la Jefa de la citada Sección remite copia compulsada del pliego de cláusulas administrativas particulares y del contrato indicado.

6. Con fecha 3 de mayo de 2006, y registro de salida del día 9 del mismo mes, el Director de la Asesoría Jurídica requiere a la interesada para que presente, en el plazo de diez días, “escrito de pliego de preguntas a fin de poder citar al testigo”.

En contestación al requerimiento, la reclamante presenta escrito, registrado de entrada en el Ayuntamiento el día 23 de mayo de 2006, en el que se recoge el pliego de preguntas que han de formularse al testigo.

7. El día 14 de junio de 2006 se notifica a la interesada la admisión de la prueba testifical propuesta y el lugar y hora en que habrá de practicarse.

Previa citación en debida forma, el día 28 de junio de 2006 se toma declaración al testigo. Responde que, consultada la base de datos, fue él quien trasladó a la reclamante en ambulancia, pero no lo recuerda. Sobre la existencia entonces del saliente de aglomerado que muestran las fotografías unidas al acta notarial, contesta que no recuerda. Sobre el traslado al hospital, manifiesta que “sí, el traslado fue al Hospital de”. Interrogado por su relato de los hechos, responde que “es imposible que recuerde algo, dado que hago de media al día de 15 a 17 servicios y ha pasado más de un año desde lo sucedido”.

8. Mediante oficio de 30 de junio de 2006, notificado el día 11 de julio de 2006, la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón da traslado de la reclamación a la empresa adjudicataria de las obras que se ejecutaban en el lugar y época de los hechos.

9. Con fecha 24 de agosto de 2006 es evacuado el trámite de audiencia, lo que se notifica a la interesada el día 30 del mismo mes, a fin de que en el plazo de 10 días pueda ésta obtener copia de los documentos obrantes en el expediente y presentar las alegaciones y justificaciones que estime pertinentes.

Tras tomar vista del expediente, la reclamante presenta el día 18 de septiembre de 2006 escrito de alegaciones, en el que manifiesta que “la documental obrante en el presente expediente administrativo confirma y avala en todos sus términos mi solicitud”, y que la caída y los daños sufridos “han sido debidos al mal estado de la calzada”.

10. Con fecha 12 de septiembre de 2006, tiene entrada en el registro municipal un escrito de la empresa adjudicataria de las obras que se ejecutaban en el lugar y época de los hechos, en el que se señala que “a la vista del contenido del expediente, entendemos que se trata de una caída casual y no indemnizable y, en todo caso, ajena a las obras adjudicadas (...), procediendo por tanto desestimar dicha reclamación”

11. Con fecha 18 de septiembre de 2006, notificado a la interesada el día 28 del mismo mes, se abre un nuevo trámite de audiencia a fin de que en el plazo de 10 días pueda ésta obtener copia de las alegaciones presentadas por la empresa adjudicataria de las obras y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Tras tomar vista del expediente, la interesada presenta el día 17 de octubre de 2006 escrito de alegaciones, en el que manifiesta que “el escrito de la empresa no tiene alcance ni importancia alguna” y que “si el representante legal de dicha empresa interesa la desestimación de mi reclamación es porque dicha empresa no es en absoluto ajena a mi caída”. Señala, además, que en dicho escrito no se analizan las pruebas que obran en el expediente, “ni tan siquiera referirse a una sola de ellas”.

12. Con fecha 30 de octubre de 2006, la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento elabora propuesta de resolución. En su fundamento de derecho sexto, señala que “el desconchado existente se encuentra en zona destinada a vehículos, a escasos metros de un paso de peatones, no debiendo los peatones cruzar por un espacio no destinado al paso de peatones. El artículo 49 de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial señala que los peatones están obligados a transitar por las zonas peatonales, salvo cuando no existe o no sea practicable. En este supuesto, existía un paso de peatones (a escasos dos metros) y perfectamente transitable, lo que obligaba al recurrente a cruzar por él y no por donde voluntariamente lo hizo asumiendo un riesgo”.

En su fundamento de derecho noveno, considera que “el acta notarial incorporada al expediente, realizada unos días después del accidente, no revelan la dinámica del accidente ni mucho menos la relación de causalidad, ya que la existencia de pequeñas anomalías en la carretera no determinan por sí mismas que sean generadoras de un riesgo cuya producción convierte a la Administración en la obligación de resarcir”.

En su fundamento de derecho décimo, concluye que “no existe en el conjunto de las actuaciones ninguna prueba que permita acreditar que las lesiones sufridas por la recurrente fueron ocasionadas por un obrar normal o anormal de la Administración Pública. Por más que se venga sosteniendo la objetivación de la responsabilidad patrimonial, ello no convierte a ésta en una aseguradora universal (...), sino que es necesario que se dé un nexo causal”. Por todo ello se propone desestimar la petición de responsabilidad patrimonial solicitada.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de noviembre de 2006, registrado de entrada el día 15 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 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, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está 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.

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de presentación de la reclamación, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En 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 caso ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 21 de marzo de 2006, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 22 de marzo del año 2005, por lo que es claro que lo fue dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC y en 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 señalar que no se ha dado cumplimiento estricto a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Por último, se aprecia que ha sido rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Recibida la reclamación en el registro del Ayuntamiento de Gijón el día 21 de marzo de 2006, se concluye que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 15 de noviembre de 2006, el plazo de resolución y notificación ha sido sobrepasado. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, 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, ya citada, establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

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

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares,

sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

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

SEXTA.- A la vista de los datos obrantes en el expediente, a este Consejo no le ofrece duda alguna la realidad de los daños físicos que se acreditan en el parte de asistencia médica, en el que consta como diagnóstico “contusión nasal./ Traumatismo frontal”, como consecuencia de una caída de la que fue atendida primeramente por un servicio sanitario desplazado en ambulancia y posteriormente en un centro hospitalario público. En cambio, no queda probada la situación de baja durante 23 días ni los cuidados domiciliarios que, según la reclamante, hubo de requerir durante ese periodo y que son fundamento para justificar la indemnización solicitada.

No constan acreditadas las circunstancias en que tales daños se produjeron. El acta notarial presentada por la reclamante da fe de que tras “observarlas detenidamente (se refiere a tres fotografías entregadas por ésta), compruebo que con relación al suelo, todas ellas reproducen fielmente la realidad por mi observada”. Las fotografías muestran lo que la reclamante llama un “saliente de aglomerado adherido a la calzada” y que la Administración califica como un “defecto (...) absolutamente mínimo”, un “desconchado”, descripciones aparentemente contradictorias, pero que, en todo caso, cabe

entender como referidas a la existencia de una irregularidad en la calzada. Sin embargo, sea como fuese esta irregularidad en el asfalto, nada prueba que haya sido la causa del tropiezo y posterior caída de la reclamante, y es a ella a la que corresponde la carga de la prueba, de acuerdo con los principios jurídicos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*. Evidentemente, el acta notarial no da fe de la caída, sino de la identidad entre la imagen de las fotografías y lo observado por el notario, y el único testigo propuesto por la interesada, el conductor de la ambulancia, declara no haber visto la caída, ni siquiera recordar los hechos, al haber transcurrido más de un año desde el suceso.

Aun así, dando por buena la versión de la reclamante, hemos de considerar, como es doctrina reiterada de este Consejo, que la efectividad del daño no conduce automáticamente a la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que sería preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

Efectivamente, conforme al artículo 25.2 de la LRBRL, es competencia municipal la pavimentación de vías públicas urbanas, lo cual incluye la conservación de las mismas en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan. Sin embargo, y al margen del grosor de la plancha de aglomerado en medio de la calzada, lo que nos llevaría a otro tipo de juicio, no es menos cierto que, en las fotografías aportadas por la reclamante, ese obstáculo aparece en plena calzada, no en la acera y, además, alejado unos cuantos metros de un paso de peatones, perfectamente visible en dicha prueba gráfica. El relato mismo de los hechos por la propia interesada confirma que la caída se produjo atravesando la vía pública por sitio prohibido a los peatones, pues el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece en su artículo 49, apartado 1, que

“Los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable, en cuyo caso podrán hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, de acuerdo con las normas que reglamentariamente se determinen”. Por su parte, el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, dispone en su artículo 124 que “En zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos (...). Para atravesar la calzada fuera de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido”.

En tales circunstancias, hemos de mostrarnos conformes con la propuesta de resolución de la Administración, ya que la existencia del aglomerado en la calzada no resulta ser título suficiente de imputación de responsabilidad patrimonial cuando no se ha acreditado ninguna circunstancia que obligase a la reclamante a atravesar la vía pública fuera del paso de peatones, existiendo uno a escasos metros y en un estado de conservación que en ningún momento ha sido cuestionado. En definitiva, es la propia perjudicada quien, al cruzar por un espacio destinado a los vehículos, pudiendo hacerlo por el cercano paso de peatones, se coloca en una situación de riesgo que rompe el necesario nexo causal.

Al actuar así la reclamante, nos encontramos ante un daño que no puede ser imputado al funcionamiento del servicio público por el mero hecho de ocurrir en un espacio de dominio público. A nuestro juicio, se trata de un percance motivado por la propia conducta negligente de la víctima y cuyas eventuales manifestaciones dañosas para una persona no han de ser soportadas, sin amparo legal adecuado, por la sociedad en su conjunto.

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

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