

Expediente Núm. 81/2008
Dictamen Núm. 133/2008

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:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2008, 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 1 de abril de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 29 de noviembre de 2007, la interesada presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ayuntamiento de Gijón, por las lesiones sufridas el día 9 de ese mismo mes, como consecuencia de una caída. Inicia su relato de los hechos señalando que, cuando “se dirigía a la parada de autobús, sita en la calle (...), tropezó con uno de los elementos

arquitectónicos discontinuos que separan la acera donde se encuentra la marquesina de la línea de autobús de una zona de rodaje de vehículos”.

En cuanto a las lesiones sufridas, manifiesta que “fue atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital ‘X’, donde se le diagnosticó lo siguiente:/ herida inciso-contusa en cara interna de labio inferior, con hematoma./ Fractura de los huesos propios de la nariz con desplazamiento con tumefacción y edema./ Herida en la cavidad nasal izquierda./ Contusión costal izquierda”.

Al escrito de reclamación acompaña informes de la asistencia sanitaria prestada en el Hospital “X”, de fechas 9, 14 y 23 de noviembre de 2007; partes médicos de baja de incapacidad temporal y de confirmación de la baja, y diversas fotografías.

2. Mediante oficios de 13 de diciembre de 2007, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe a los Jefes de los Servicios de Policía Local y de Obras Públicas. El primero de ellos aclara, con fecha 14 de diciembre de 2007, que en los archivos de la Jefatura no hay constancia alguna sobre los hechos a que se refiere la presente reclamación.

El día 19 de diciembre de 2007, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas indica que “el accidente sufrido” por la reclamante “se produjo supuestamente al tropezar con un bordillo que sirve de delimitación del carril bici y la acera peatonal./ Este bordillo existe en toda la longitud de la calle y se encuentra elevado y enterrado de forma alternativa para permitir el encauzamiento de los tráficos peatonal y ciclista a la vez que facilita el drenaje de ambas superficies. Se trata pues de varios cientos de bordillos con esa disposición, por lo que resultan totalmente visibles tanto para los ciclistas como para los peatones”. Adjunta a su informe diez fotografías del lugar del suceso.

3. Mediante escrito de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón, notificado a la interesada con fecha 14 de enero de 2008, se la requiere para que subsane los defectos observados en su solicitud inicial. El día 21 de enero de 2008, presenta aquélla en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que identifica el punto exacto en el que se produce la caída; propone prueba testifical, identificando a dos testigos, y cuantifica la indemnización en seis mil novecientos treinta y un euros con veinte céntimos (6.931,20 €). Adjunta el pliego de preguntas a formular a los testigos, dos fotografías, copia de nuevos partes de confirmación de incapacidad temporal y el parte de alta.

4. Admitidas las pruebas propuestas por la reclamante mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón de 29 de enero de 2008, con fecha 21 de febrero de 2008 se celebra la prueba testifical, afirmando los testigos haber presenciado, “hacia las 13:30 horas del día 9 de noviembre de 2007 (...), cómo una señora tropezaba con uno de los salientes colocados en la división de la zona peatonal y de vehículos a la altura de la marquesina del autobús sita en la calle, de Gijón”. Las dos manifiestan que la señora iba con ambas manos ocupadas con bolsas y, en cuanto a la visibilidad en el momento del suceso, alegan que “era de día” y “un día claro”, respectivamente.

5. Evacuado el trámite de audiencia, mediante oficio notificado a la interesada el día 3 de febrero de 2008, ésta presenta, con fecha el 14 de marzo de 2008, un escrito alegaciones en las que se ratifica íntegramente en su reclamación inicial.

6. El día 18 de marzo de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido de desestimar la reclamación presentada, por entender que “el tropiezo no puede imputarse a la Administración en una relación de causa a efecto entre el funcionamiento de los servicios públicos y el resultado dañoso, puesto que,

como tal equipamiento urbano (...) puede ser advertido fácilmente por los transeúntes”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de abril de 2008, registrado de entrada el día 2 de ese 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, 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 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 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 29 de noviembre de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 9 de ese mismo mes, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, 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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades. La primera de ellas consiste en que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, no consta el órgano administrativo que tiene encomendada la instrucción, actuando en ella distintas personas y órganos municipales. La segunda se produce porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución

-y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

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 dispone 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 establece 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.- Reclama la interesada el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de una caída, que dice haberse producido el día 9 de noviembre de 2007 cuando, al dirigirse a la parada de autobús, sita en la calle, de Gijón, “tropezó con uno de los elementos arquitectónicos discontinuos que separan la acera donde se encuentra la marquesina de la línea de autobús de una zona de rodaje de vehículos”.

Respecto a los daños alegados, no le ofrece duda alguna a este Consejo la realidad del daño físico padecido por la reclamante, pues consta en el parte de asistencia, correspondiente al día en que manifiesta haber caído, que la interesada sufrió un “traumatismo nasal. Herida en pirámide nasal (y) contusión costal” izquierda.

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 en el presente caso se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si el daño que ésta acarrea es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas.

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma. Ello 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.

Sentados estos principios, con carácter previo al examen del cumplimiento por parte del servicio público municipal de sus obligaciones de mantenimiento, debemos analizar una cuestión meramente fáctica, cual es la determinación de la caída y sus circunstancias. A tenor de lo declarado por los dos testigos propuestos por la reclamante, que afirman haber presenciado la caída de una señora, y en la forma en que la interesada alega haber caído, hemos de considerar probado tanto el hecho mismo de la caída, como el lugar y la forma en que la misma se produce, esto es, al tropezar con uno de los bordillos separadores del carril bici de la zona peatonal. Ahora bien, a la vista de las fotografías aportadas por la propia reclamante, en las que identifica el punto exacto donde se produce el accidente, y que coinciden con las que

facilita el Servicio de Obras Públicas del Ayuntamiento de Gijón, que obran, asimismo, incorporadas al expediente, no podemos concluir que la Administración municipal sea responsable de la caída. Dichas fotografías evidencian, como destaca el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo, “un bordillo que sirve de delimitación del carril bici y la acera peatonal”; bordillo que “existe en toda la longitud de la calle y se encuentra elevado y enterrado de forma alternativa para permitir el encauzamiento de los tráficos peatonal y ciclista, a la vez que facilita el drenaje de ambas superficies. Se trata pues de varios cientos de bordillos con esa disposición, por lo que resultan totalmente visibles tanto para los ciclistas como para los peatones”, constituyendo parte del mobiliario urbano, que, como bien señala la propuesta de resolución, tienen una “lícita y evidente finalidad: impedir la entrada de vehículos a motor en una zona destinada a la circulación en bicicleta”. Y, dada su disposición y perfecta visibilidad, no podemos estimar que se trate de obstáculos que, en circunstancias normales puedan considerarse relevantes o que constituyan objetivamente un peligro. En consecuencia, nos encontraríamos ante una caída que no es sino la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública, por lo que no cabe imputar a la Administración municipal responsabilidad patrimonial por el accidente que dice la reclamante haber sufrido.

Y es que, como hemos mantenido en numerosos dictámenes, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de los obstáculos ordinarios, como árboles o mobiliario urbano, y de los distintos materiales y estructura del terreno.

Así pues, lo que ha de demandarse del servicio público es la 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 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

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.