

Expediente Núm. 91/2008
Dictamen Núm. 279/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de junio de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 21 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 la caída de una bicicleta cuando circulaba por una vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 5 de octubre de 2007, el solicitante presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los daños sufridos como consecuencia de la caída de una bicicleta en la calle, de Gijón.

En su escrito manifiesta que sufrió el accidente en la citada calle el día 20 de mayo de 2006, hacia las 11:50 horas de la mañana, cuando “circulaba en mi bicicleta diligente y correctamente (...) a la altura de la esquina con la calle

....., cuando de forma totalmente repentina y súbita caí al suelo a causa de un bache que se encontraba en la calzada de la carretera sin ningún tipo de señalización que advirtiera (de) su existencia, representando dicho bache un obstáculo inevitable". Añade que la realidad del accidente y su causa están acreditados en el atestado levantado por los agentes instructores de la Policía Local de Gijón.

Sobre los daños, señala que "con motivo de la caída sufrida, tras el accidente, fui trasladado con urgencia en ambulancia al Hospital, de Gijón, siendo atendido por el Área de Urgencias y resultando como diagnóstico médico (...) `luxación hombro izquierdo y erosiones en codo y rodilla derecha´". Se le pautó un cabestrillo y tratamiento analgésico y se le remite a consulta traumatológica, donde, tras las pruebas pertinentes, se aprecia "luxación gleno-humeral anterior y arrancamiento óseo", por lo que ingresó el día 4 de junio de 2006 en el mismo hospital para realizar una intervención quirúrgica consistente en "reinserción y osteosíntesis del reborde glenoideo", de la que recibe el alta hospitalaria el día 10 de junio de 2006. Con fecha 20 de noviembre de 2006, tras tratamiento fisioterápico y por estabilización de las lesiones, es dado de alta, presentando "rigidez en el hombro izquierdo". Debido al dolor padecido y a la importante limitación en la movilidad del hombro, tuvo que continuar con tratamiento de fisioterapia, que recibe aún en la fecha de formular la reclamación.

Por el daño ocasionado reclama treinta y cinco mil doscientos sesenta y dos euros con sesenta y cinco céntimos (35.262,65 €), que desglosa en los siguientes conceptos: días hospitalarios, impeditivos y secuelas, 25.374,55 €; incapacidad permanente parcial, 8.050 €; gastos de tratamiento fisioterapéutico, 1.790 €; y tasas por recogida de vehículos de la vía pública, traslado y depósito y expedición de documentos administrativos, 48,10 €.

A la reclamación acompaña copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe de los agentes de la Policía Local de Gijón intervinientes en el asunto, de fecha 2 de junio de 2006, en el que consta que "el día 20 de mayo de 2006, a las 11:59 horas, mientras circulaban por la calle

....., esquina con la calle, observaron un grupo de gente alrededor de una persona, resultando ser un accidente de un ciclista que había caído al suelo por culpa de un bache./ Se solicita una ambulancia porque presentaba un fuerte dolor en un hombro, la cual lo traslada al Hospital, mientras la grúa traslada la bicicleta del accidentado al Depósito Municipal". b) Informe del Área de Urgencias del Hospital, de 20 de mayo de 2006, en el que se indica que el perjudicado refiere caída casual de una bicicleta y se le diagnostica luxación en el hombro izquierdo y erosiones en el codo y en la rodilla derecha. c) Informe del Servicio de Traumatología del Hospital, de 10 de junio de 2006, en el que figura que ingresa para cirugía programada el día 4 de junio de 2006 y que recibe el alta hospitalaria el día 10 del mismo mes, por buena evolución del proceso. d) Informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital, de fecha 15 de diciembre de 2006, en el que se señala que "el paciente acudió a tratamiento fisioterápico a este hospital desde el 1-9-06 con mejoría parcial. Al alta se encontraba estabilizado con la siguiente movilidad en hombro izquierdo: elevación 120°, separación 95°, rotación externa 15°, rotación interna que le permite llegar con pulgar homolateral a T8". e) Factura sin número, de fecha 24 de septiembre de 2007, firmada por un podólogo privado, por importe de 1.790 €, a la que acompaña una relación de segregados por meses de las sesiones de fisioterapia recibidas y su coste. f) Informe médico privado, emitido por un especialista en Cirugía Ortopédica y Traumatología el día 23 de agosto de 2007, en el que se valoran las lesiones y las secuelas del interesado. g) Justificante de pago de las tasas correspondientes a la prestación del servicio de recogida de la vía pública de una bicicleta, su traslado y depósito, por importe de 16,10 €, y a la expedición de documentos administrativos, por un importe de 32 €.

2. El día 30 de octubre de 2007, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe sobre el accidente al Jefe de la Policía Local.

Con fecha 8 de noviembre de 2007, el Jefe de la Policía Local traslada a la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales el informe emitido por los agentes actuantes en el que se especifica que “el bache se encontraba en la parte derecha de la calzada, según el sentido de la marcha, cercano al bordillo (...). Que el mencionado bache era un ligero hundimiento del asfalto de dimensiones no muy grandes, una evaluación aproximada de unos 15 a 20 (centímetros) de largo y unos 2-3 centímetros de profundidad (...). Plena luz del día, era mediodía, y asfalto limpio y seco (...). En ningún momento se consideró un peligro a la circulación de vehículos, ni de dos ni de cuatro ruedas (...). Cuando llegamos al lugar del suceso, ya se había producido el hecho, cuestión ya mencionada (...) y lo expuesto en el informe por los agentes en cuanto que la caída se había producido por el bache referido se realiza en base a las manifestaciones realizadas por el accidentado, no teniendo conocimiento directo del suceso”.

3. Con fecha 20 de noviembre de 2007, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe al Jefe del Servicio de Obras Públicas. El día 27 de ese mismo mes, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo expone que “por parte de la empresa responsable de la conservación viaria no se ha realizado ninguna reparación del pavimento de calzada en el lugar en el que supuestamente se produjo el accidente (...) y en la actualidad no se aprecian defectos que la requieran”.

4. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón de 4 de diciembre de 2007, notificada al interesado el día 19 de diciembre de 2007, se acuerda la apertura de un periodo de prueba por un plazo de diez días para que proponga aquéllas de las que interese valerse. Mediante escrito presentado en el registro municipal el día 28 de diciembre de 2007, el reclamante propone documental y testifical de una testigo, cuyos datos de identificación y domicilio aporta, y de los agentes de la policía local que actuaron en el suceso. Se adjuntan los correspondientes pliegos de preguntas a formular a los testigos.

5. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón de 30 de enero de 2008, notificada al interesado y a la testigo el día 1 de febrero de 2008, se admiten las pruebas por él propuestas.

Para la práctica de la documental solicitada se requiere, con esa misma fecha, al Servicio de Obras Públicas un informe en el que se aclare si los servicios municipales procedieron, después del accidente, a reparar el bache al que se imputa la caída de la bicicleta. Tras reiterar la petición, con fecha 20 de febrero de 2008, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo emite informe en el que se expone que “la empresa responsable de la conservación viaria no realizó obras para reparar el defecto” del pavimento.

Con fecha 13 de febrero de 2008 contestan los agentes intervinientes a las preguntas que se les formulan, reiterándose en lo formulado en su día. Según consta en la diligencia levantada el día 27 de febrero de 2008, ni la testigo propuesta ni el reclamante comparecen en el día y hora señalados para la práctica de la prueba.

6. Evacuado el trámite de audiencia mediante escrito notificado al interesado el día 7 de marzo de 2008, con fecha 24 del mismo mes comparece éste ante las dependencias administrativas y se le hace entrega de las copias del expediente que solicita, previo pago de las tasas correspondientes. El día 31 de marzo presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que insiste en la responsabilidad de la Administración, ya que el bache en la calzada sin señalización fue la causa del accidente y de los daños por los que reclama. Además, pone en evidencia la contradicción existente entre las manifestaciones realizadas por los agentes de la Policía Local y el informe del Jefe de la Sección Técnica de Apoyo de fecha 20 de febrero de 2008, puesto que los primeros aseguran que el día 13 de febrero de 2008 el bache ya no existía, por lo que creen que fue reparado, y el segundo sostiene que la empresa de conservación viaria no lo arregló.

7. Con fecha 7 de abril de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada, por entender que “de los hechos narrados no parecen concurrir las circunstancias que legal y jurisprudencialmente se exigen para que esta Administración responda, por cuanto que no ha quedado constatado el nexo causal (...), sin intervenciones extrañas que conlleven o interrumpan ese nexo causal”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de abril de 2008, registrado de entrada el día 22 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 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 procedimiento ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 5 de octubre de 2007, y, si bien los hechos de los que trae origen se produjeron el día 20 de mayo de 2006, el perjudicado estuvo sometido a tratamiento de fisioterapia en el Hospital hasta el día 20 de noviembre de 2006, 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 formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que, habiendo asumido la instrucción del mismo el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, se eleva a resolución de la Alcaldía la apertura del periodo de prueba, que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, debería

haberse resuelto por el propio órgano instructor. La segunda se produce porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar al interesado, 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 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 los daños sufridos como consecuencia de una caída producida el día 20 de mayo de 2006, cuando “circulaba en mi bicicleta (...) correctamente por la calle, de Gijón, a la altura de la esquina con la calle, cuando de forma totalmente repentina y súbita caí al suelo a causa de un bache que se encontraba en la calzada de la carretera sin ningún tipo de señalización que advirtiera (de) su existencia”.

La realidad de la caída resulta confirmada con el informe de la policía local y la de los daños físicos alegados la acreditan los informes de la sanidad pública que se han aportado al expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación de las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso.

Sentados estos principios, y respecto a la caída que alega haber sufrido el reclamante, si bien este Consejo no pone en duda el hecho de la misma, no puede compartir la imputación de la causa que la produce al servicio público.

El interesado sostiene que el bache motivó su caída de la bicicleta, pero, a efectos de determinar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, la mera existencia de un bache en la calzada no supone la automática declaración de aquélla, sino que es preciso analizar si el defecto del pavimento sobrepasa lo permitido según el estándar básico del servicio.

Estimamos que el servicio público de mantenimiento y conservación de las vías públicas, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, ha de entenderse en términos de razonabilidad y sus límites adaptados a la naturaleza y finalidad del objeto sobre el que recae. En el presente caso, nada prueba el reclamante sobre las características del bache, mas allá de que denuncia su existencia, que era inevitable y que no estaba señalizado. Sin embargo, los agentes de la Policía Local lo describen como “un ligero hundimiento del asfalto de dimensiones no muy grandes, una evaluación aproximada de unos 15 a 20 cm de largo y unos 2-3 cm de profundidad (...). En ningún momento se consideró un peligro a la circulación de vehículos, ni de dos ni de cuatro ruedas”.

En definitiva, se constata en el procedimiento que el estado de la vía donde ocurrió el accidente no vulnera el estándar exigible al servicio público, y, por ello, consideramos que la caída no es más que 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 la responsabilidad patrimonial derivada del accidente sufrido por el reclamante.

Tal y como hemos reiterado en dictámenes anteriores, en nuestro derecho la responsabilidad objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal, por lo que no cabe trasladar 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 cada persona como riesgos generales de la vida.

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.