

Expediente Núm. 154/2008
Dictamen Núm. 296/2009

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 9 de julio 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 V. E. de 17 de julio 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 26 de diciembre de 2007, el reclamante presenta en el registro de un centro municipal del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con las lesiones sufridas como consecuencia de una caída “cuando paseaba por la calle de, a la altura de la calle,”, el día 30 de diciembre de 2006.

Manifiesta que la caída fue consecuencia del tropiezo “con las losetas de la calle, debido a que estaban levantadas”.

Refiere que las lesiones consistieron en “fractura articular de la muñeca izquierda”, que permaneció 6 días hospitalizado, siendo intervenido quirúrgicamente el día 9 de enero de 2007, y que, tras rehabilitación, fue dado de alta el día 1 de junio.

Considera que hay una relación de causalidad entre las lesiones producidas y el funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas.

Solicita una indemnización de siete mil ciento noventa y dos euros con sesenta y tres céntimos (7.192,63 €), que desglosa en 6 días de hospitalización, 371,82 €; 115 días improductivos, 5.790,25 €, y 38 días no improductivos, 1.030,56 €.

Propone prueba testifical de dos personas que identifica y adjunta los siguientes documentos: a) Tres fotografías. b) Informe del Área de Urgencias del Hospital, de fecha 30 de diciembre de 2006, en el que consta que el reclamante “refiere caída casual esta mañana” y como impresión diagnóstica “fract. Colles muñeca I”. c) Informe de alta del Servicio de Traumatología del Hospital, de fecha 11 de enero de 2007, en el que se refleja que fue intervenido quirúrgicamente el día 9 de enero de 2007. d) Informe de alta del Servicio de Rehabilitación del Hospital, de 1 de junio de 2007, según el cual “estuvo en lista de espera de tratamiento fisioterápico siendo llamado a partir del 24-4-07”.

2. Mediante escrito de 17 de enero de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe al Jefe del Servicio de Obras Públicas en relación con los hechos denunciados. El día 6 de febrero de 2008, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas emite informe en el que señala que “la calle (...) es un vial de carácter semipeatonal, con un pavimento de calzada a base de adoquín prefabricado de hormigón colocado prácticamente al nivel de la acera”; que “el estado que presenta el adoquinado no es bueno, existiendo hundimientos en

varias zonas así como las juntas abiertas”, y que “durante la inspección realizada no se apreció la existencia de adoquines levantados en la zona que se observa en las fotografías aportadas por el reclamante que es la zona de paso de los peatones en la intersección con la calle

3. Mediante Resolución de la Alcaldía de 20 de febrero de 2008, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas por el reclamante y se le requiere para que presente el correspondiente pliego de preguntas, lo que no consta haya realizado.

Con fecha 25 de marzo de 2008, se practica la referida prueba a uno de los testigos. Tras contestar negativamente a las preguntas generales de la ley, manifiesta que en el momento del suceso se encontraba “detrás de la persona que se cayó, a unos 5-6 metros”. Describe el lugar donde el mismo se produjo como “una calle en curva, había un paso de peatones, veníamos por la calle y al llegar al paso de peatones se encontraba una furgoneta que impedía el paso por el mismo, lo que condujo a que atravesáramos la calle, yendo delante de nosotros la persona que ahora reclama, que efectuó la misma maniobra”. Preguntado para que diga si se veían las losetas igual que en las fotografías, contesta que “se veía que estaban levantadas, como en las fotografías”. Afirma que el suceso se produjo “sobre las 11:00 horas de la mañana”, con “buena visibilidad”. A la pregunta de si pudo observar cuál fue el hecho generador de la caída o si ya lo encontró en el suelo, el testigo manifiesta que “íbamos detrás de la persona y vimos que se cayó”. Por último niega que existiera algún obstáculo que impidiera la visibilidad de la carretera.

El testigo presenta, además, una declaración escrita de la segunda testigo -su esposa- debido a la imposibilidad de acudir personalmente. En ella hace constar que “el día 30 de diciembre de 2006, sobre las once y media de la mañana, cuando paseaba con mi marido por la calle, observé como un señor de edad avanzada (...) que caminaba delante de nosotros se caía en mitad de la calle al tropezar con unas losetas que sobresalían del pavimento”.

4. Mediante oficio notificado al interesado el día 3 de abril de 2008, se le comunica la apertura del trámite de audiencia, sin que conste que el reclamante haya comparecido.

5. Con fecha 14 de julio de 2008, una funcionaria del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación, por entender que no ha quedado acreditado el nexo causal.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de julio de 2008, registrado de entrada el día 21 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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 26 de diciembre de 2007, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 30 de diciembre 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 (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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. 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 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.

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 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 43.4, 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 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.- El reclamante interesa una indemnización por las lesiones sufridas tras una caída que considera causada por unas losetas de la calle, que estaban levantadas.

La realidad de la caída resulta acreditada mediante la prueba propuesta por el interesado, en la que los testigos declaran haber visto los hechos, y la lesión física consta en el informe de un centro sanitario del día 30 de diciembre de 2006, según el cual se le diagnosticó al reclamante una fractura de Colles en la muñeca izquierda, por lo que debemos considerar probada esta lesión.

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 perjudicado el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si la misma es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

En el escrito de reclamación, el interesado manifiesta haber caído como consecuencia del tropiezo “con las losetas de la calle debido a que estaban levantadas”. Uno de los testigos afirma que las losetas estaban levantadas, como figura en las fotografías aportadas por el reclamante, y la otra testigo sostiene en su declaración escrita que aquél se cayó “al tropezar con unas losetas que sobresalían del pavimento”, por lo que debemos considerar acreditado que la caída se originó al tropezar el perjudicado con unas piezas del pavimento que se encontraban a distinto nivel que las restantes.

Al respecto, el artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) 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, el servicio de 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, por lo que, en principio, es responsable de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio. La cuestión que hemos de dilucidar en este momento radica, pues, en determinar si la Administración cumplió o no con dicha obligación.

En el caso que se examina, el Ayuntamiento reconoce el lugar del accidente mostrado en las fotografías aportadas por el reclamante como la calle, señalando que es un vial de carácter semipeatonal, con un pavimento de calzada a base de adoquín prefabricado de hormigón colocado prácticamente al nivel de la acera. En estas zonas semipeatonales el deber genérico municipal de conservación y mantenimiento de las vías urbanas se extiende con igual intensidad, en cuanto a los estándares de calidad exigibles en el funcionamiento del servicio público, a todos los tramos de la vía destinados al tránsito peatonal, al no ser posible distinguir entre calzada y acera.

Como hemos sostenido en numerosos dictámenes, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el funcionamiento del servicio público no incluye la exigencia de que la pavimentación de las vías públicas se mantenga en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles. 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.

Es cierto que el interesado aporta fotografías en las que se observa una calle adoquinada que desemboca en otra y que más o menos a un tercio de la acera derecha se encuentran dos adoquines levantados formando una "V" muy abierta; también muestran un desnivel considerable en el extremo de uno de los adoquines. Ahora bien, según se desprende de la fecha que figura en dos de las fotografías -8 de febrero de 2007- éstas se han realizado más de un mes

después de la caída -que sucedió el día 30 de diciembre de 2006-, por lo que no podemos considerarlas prueba suficiente del desnivel existente aquel día, y aunque el testigo haya manifestado que se veía que las baldosas estaban levantadas, no testificó expresamente sobre la dimensión del desnivel, habiendo informado los servicios técnicos municipales, con fecha 6 de febrero de 2008, que en la inspección realizada no se apreció la existencia de adoquines levantados en la zona fotografiada. Además, el testigo declaró que el suceso se produjo al atravesar la calle fuera del paso de peatones, porque “una furgoneta (...) impedía el paso por el mismo”, sobre las 11:00 horas de la mañana y con buena visibilidad, sin que ningún obstáculo impidiera percibir la calzada.

De ello se deduce que, aunque se ha acreditado el estado irregular de un pavimento, el causante de la caída -al parecer, dos adoquines sueltos y parcialmente elevados sobre el resto- forma parte de un suelo ordinariamente irregular -un tramo de calzada adoquinada- y que se encuentra fuera del paso de peatones, lo que conlleva un deber del usuario de extremar las precauciones; a ello ha de añadirse que el obstáculo que representaban las piezas levantadas se localiza en una zona amplia en la intersección de dos calles y con buena visibilidad de la calzada, lo que nos lleva a concluir que la irregularidad presente no constituía objetivamente un peligro y que el riesgo que podía suponer su existencia era fácilmente evitable con un caminar ligeramente atento.

En suma, no podemos afirmar que se hayan rebasado los estándares aceptables y razonables que delimitan el servicio público de conservación viaria, encontrándonos 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 la responsabilidad patrimonial derivada del accidente sufrido por el reclamante. Esta conclusión hace innecesario el análisis de la cuantificación económica del daño alegado.

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.