

Expediente Núm. 157/2012
Dictamen Núm. 256/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
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 19 de septiembre de 2012, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 6 de junio de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 13 de diciembre de 2011, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de Gijón por las lesiones sufridas tras una caída ocurrida el día 11 de julio de 2011.

Refiere que el accidente se produjo aproximadamente a las 9:00 horas, mientras caminaba por la calle en dirección al Museo del Ferrocarril, "cuando por la realización de operaciones de limpieza por los servicios municipales me vi obligada a cruzar de acera, ya que había una manguera ocupándola". Indica que tras llegar al otro lado de la calzada y disponerse a "pasar entre dos vehículos estacionados" pisó "la línea de señalización de `zona azul'" y resbaló, "cayendo al suelo", pasándole por encima de su mano izquierda que tenía apoyada en la calzada la rueda derecha de un vehículo que circulaba en aquellos momentos, y del que aporta su matrícula.

Como consecuencia de la caída sufrió lesiones de las que fue atendida en el Hospital con "diagnóstico de fractura-luxación de Galeazzi izquierda, siendo intervenida quirúrgicamente para la colocación de osteosíntesis de radio"; lesión por la que continúa "recibiendo tratamiento (...) en el Servicio de Rehabilitación del Hospital".

Señala que de la caída se levantó atestado por parte de la Policía Local.

Imputa al Ayuntamiento de Gijón la responsabilidad de lo sucedido, pues las lesiones "se debieron a la caída provocada por la inadecuada realización de las operaciones de limpieza por parte de los servicios municipales (...), sin (que hubiera) ningún tipo de señalización de advertencia o peligro".

Valora económicamente el daño causado en dieciocho mil euros (18.000 €).

Adjunta copia de la siguiente documentación: a) Informe de la Policía Local, de fecha 11 de julio de 2011. b) Informe de alta del Servicio de Traumatología del Hospital, de fecha 20 de julio de 2011, en el que figura el diagnóstico de "fractura-luxación de Galeazzi izda." y que "el día 15-07-11 fue intervenida quirúrgicamente practicándose osteosíntesis del radio. Posoperatorio, sin complicaciones". c) Justificante del Servicio de Rehabilitación del Hospital, de fecha 24 de noviembre de 2011, en el que consta que la paciente acude diariamente a dicho Servicio "para recibir tratamiento rehabilitador, desde el día 27 de octubre de 2011".

2. Mediante escritos de 4 de enero de 2012, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita a los Servicios de Obras Públicas y de la Policía Local, así como a la Empresa Municipal de Limpieza, un informe sobre los hechos objeto de reclamación.

3. El día 12 de enero de 2012, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas expone que, de acuerdo con lo relatado por la interesada, "el resbalón se produjo al pisar la línea de pintura de la señalización horizontal de la calle y no como consecuencia del mal estado del pavimento", por lo que "el expediente deberá ser informado por el Servicio de Tráfico y Regulación".

4. Con fecha 18 de enero de 2012, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón requiere a la reclamante para que mejore su solicitud, con "indicación concreta y exacta del lugar en el que se produjeron los hechos (y) fotografías en color del mismo", para lo que le concede un plazo de 10 días.

5. El día 20 de enero de 2012, el Jefe del Servicio de Limpieza Viaria de la Empresa Municipal de Limpieza, con el Vº Bº de la Directora Gerente, emite informe en el que indica que "las labores que se estaban realizando ese día eran las de baldeo manual por parte de un operario" provisto de diversos útiles de trabajo, y que durante su uso se emplean distintas "medidas de señalización". Así, "el carro portamangueras está provisto de una señal de alta intensidad (...). Se coloca al lado de la boca de riego y a su vez la manguera se entrelaza al carro y se engancha por medio del racor tipo Barcelona al codo acoplado a la boca de riego./ La manguera es de color amarillo intenso./ Los operarios utilizan como vestuario prendas de alta visibilidad".

Se acompañan dos fotografías.

6. Con fecha 22 de enero de 2012, la Jefatura de Inspección de Guardia de la Policía Local remite al Servicio de Reclamaciones Patrimoniales una copia de las diligencias instruidas el 11 de julio de 2011 como consecuencia de los hechos objeto de reclamación. En ellas consta que, “según manifestaciones del peatón, el atropello tiene lugar cuando camina por la acera derecha de la calle (...), en sentido contrario a la circulación, encontrándose con que están realizando operaciones de limpieza los servicios municipales y que hay una manguera en medio de la acera, por lo que decide cruzar a la otra, haciéndolo sin utilizar (el) paso de peatones, ya que no hay ninguno próximo, y es al llegar al otro lado del carril de circulación y cuando se dispone a pasar entre dos vehículos estacionados en cordón cuando pisa la línea azul discontinua de señalización de ‘zona azul’ y resbala, ya que la misma está mojada, cayendo al suelo (y) apoyando la mano izquierda en el carril de circulación justo cuando pasa el vehículo (...), el cual no puede evitar atropellarla, pasándole con la rueda trasera derecha sobre la mano izquierda. Esta versión (...) coincide plenamente con lo manifestado por la conductora del vehículo”.

7. El día 27 de enero de 2012, la reclamante presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito dirigido al Ayuntamiento de Gijón en el señala que “el lugar exacto donde se produjeron los hechos” está “frente al número 36 de la calle”.

Manifiesta adjuntar “cuatro fotografías en color del lugar en que se produjo la caída”.

8. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón notificada a la interesada el día 22 de marzo de 2012, se admiten las pruebas documental y testifical por ella propuestas.

9. El día 11 de abril de 2012, la perjudicada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón el pliego de preguntas a formular a la testigo.

Con fecha 24 de abril de 2012 se practica la prueba testifical, respondiendo la testigo negativamente a las preguntas generales de la Ley. Afirma que el día del accidente había un operario regando con una manguera conectada a la alcantarilla que está en la acera, aunque aquel estaba en medio de la calzada y la mayor parte de la manguera también; que la anchura de la acera permite que dos personas puedan ir una junto a la otra “de forma normal”, y que la calzada estaba mojada. Precisa que iba conduciendo un automóvil despacio y que dejó cruzar a la reclamante, que no había señalización, aunque el operario llevaba ropas reflectantes y se le veía perfectamente, y que el carrito estaba sobre la acera y llevaba incorporada una señal de peligro por obras. Añade que la accidentada cruzó por sitio indebido y que si lo hubiera hecho por los pasos de peatones que había al principio y al final de la calle no le hubiera pasado nada.

A preguntas formuladas por el Ayuntamiento, manifiesta que iba conduciendo un automóvil y que eran aproximadamente las 9:00 horas, que existen rutas alternativas en dirección al Museo del Ferrocarril con aceras muy amplias para evitar zonas donde se realizan trabajos de mantenimiento, que se veía claramente a los trabajadores y las mangueras y que se estaba limpiando una sola zona de cada vez. Sostiene que hay un paso de peatones a menos de 30 metros del lugar de la caída y que no fue utilizado por la reclamante, sino que esta invadió la calzada por la que circulaba el vehículo que la atropelló, y que además de cruzar la calle por un lugar indebido lo hizo de forma acelerada. Reconoce ser la conductora del vehículo que atropelló a la perjudicada y puntualiza que esta es la única responsable de los hechos.

10. Con fecha 7 de mayo de 2012, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito dirigido al Ayuntamiento de Gijón en el que comunica que “con fecha 3 de abril de 2012” ha “recibido el alta médica por mejoría que permite trabajar”.

Acompaña una copia del parte médico de alta de incapacidad temporal por contingencias comunes.

11. Con esa misma fecha, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón notifica a la perjudicada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente. El día 11 del mismo mes comparece aquella en las dependencias administrativas y obtiene una copia de los que interesa.

12. El día 23 de mayo de 2012, la reclamante presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que se reafirma en los términos de su escrito inicial. Considera que “el Ayuntamiento debe indemnizarme por todo el periodo en el que he estado de baja médica por la caída, periodo que comprende desde el 11 de julio de 2011 hasta el 3 de abril de 2012”, resultando un total de “267 días impeditivos, que valorados conforme al baremo del Real-Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y aplicado el factor de corrección del 10%, se cuantifican en una indemnización de 16.623,42 €”.

13. Con fecha 6 de junio de 2012, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que “la reclamante no adoptó las medidas adecuadas para proceder a cruzar la calle”.

14. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de junio de 2012, 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, 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 13 de diciembre de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que

trae origen el día 11 de julio de 2011, por lo que, sin necesidad de atender a la fecha de curación o estabilización de las secuelas, 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.

Sin embargo, 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 suscriben por otros órganos administrativos diversas actuaciones que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, deberían haberse resuelto por el propio órgano instructor.

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.

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 43.3, 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.- La interesada solicita una indemnización por las lesiones sufridas en una mano al caer al suelo de una calzada y ser atropellada por un vehículo que en ese momento circulaba por la vía. Considera responsable al Ayuntamiento de Gijón, dado que el siniestro habría tenido lugar al verse “obligada a cruzar de acera, ya que había una manguera ocupándola”.

La Policía Local y la declaración de un testigo (la conductora del vehículo que la atropella) acreditan la realidad de la caída, y consta en el expediente el informe de la asistencia prestada en un centro sanitario público ese mismo día con diagnóstico de “fractura-luxación de Galeazzi izda.”, que requirió intervención quirúrgica.

Ahora bien, probada la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, ello no puede significar por sí mismo la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que

es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar en primer término si el daño es consecuencia o no 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: (...) I) (...) servicios de limpieza viaria”, 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 limpieza viaria.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de limpieza en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes utilizan las vías públicas, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de un incumplimiento de ese deber.

Antes de analizar si el servicio público municipal ha cumplido sus obligaciones de prestación sin menoscabar la seguridad de los viandantes debemos examinar las circunstancias del accidente, sin las cuales no es posible establecer el nexo de causalidad entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial.

La perjudicada explica que el atropello que sufre en la calzada -que, tal como hemos dejado expuesto en los antecedentes, es el causante inmediato de la lesión que padece- viene precedido de una actuación municipal que la habría obligado a cruzar la calle por un lugar donde no había paso de peatones, produciéndose un resbalón sobre la pintura mojada que delimita una “zona azul” y el subsiguiente atropello. Según su relato, concreta la imputación al servicio público de limpieza en el hecho de que no se habrían señalado las labores de baldeo con manguera al inicio de la calle, y que la presencia del carro portamangueras impedía el paso por la acera. Sin embargo, la testigo por ella propuesta afirma que “la señora cruzó por sitio indebido, y que si hubiera cruzado por los pasos de peatones que hay al principio o al final de la calle no

le hubiera pasado nada”. También indica que “el carrito estaba sobre la acera y que llevaba incorporada una señal de peligro por obras”, que “se veía claramente a los trabajadores y también las mangueras”, que existe un paso de peatones a unos 30 metros del lugar de los hechos y que “no se habría producido dicha caída si (...) se hubiera utilizado el paso de peatones o (...) se hubiera cruzado de forma tranquila, en lugar de hacerlo de forma acelerada, que fue lo que hizo la ahora reclamante”. Por otra parte, en las fotografías aportadas por el Ayuntamiento podemos comprobar que efectivamente el carro que porta la manguera dispone de una señal triangular de peligro y que, contrariamente a lo que sostiene la interesada en sus alegaciones, la presencia del mismo sobre la acera no impide el paso de una persona.

A la vista de lo expuesto, considera este Consejo Consultivo que el accidente tiene lugar como consecuencia de que la propia víctima se coloca en una situación de riesgo al atravesar la calzada por un lugar no permitido, y lo hace sin adoptar las mínimas precauciones exigibles ante la evidencia de que el asfalto estaba siendo baldeado -y por ello sumamente resbaladizo- por un operario del servicio municipal, dado que, según la testigo del suceso, cruza la calle “de forma acelerada”.

Resulta inevitable que la prestación de determinados servicios pueda ocasionar puntualmente ciertas molestias o incomodidades a los vecinos, como es el caso de los servicios de limpieza que se desarrollan en la vía pública y que por ello pueden interferir en la normal deambulaci3n de los transeúntes. Sin embargo, estas molestias transitorias han de ser soportadas por todos quienes utilizan la vía pública porque resultan intrínsecas al propio desenvolvimiento del servicio que obligatoriamente ha de prestar la Administraci3n local, siempre y cuando este se desarrolle en condiciones de seguridad para los usuarios de la vía. En el caso que analizamos no observamos anormalidad alguna que afecte a la seguridad de los peatones en la prestaci3n del servicio, y las circunstancias puestas de manifiesto por la interesada, am3n de no resultar avaladas por la prueba testifical, tampoco justificarían su decisi3n de cruzar la calle por un

lugar no previsto al efecto, máxime cuando en las inmediaciones (a unos 30 metros) existe un paso de peatones.

En definitiva, resulta que los daños que pretende imputar al Ayuntamiento se originan cuando es atropellada por un vehículo particular en un tramo de la calzada, y más allá de tal evidencia, el hecho de que la reclamante se encontrase atravesando la calzada por un lugar inadecuado, resbalando y precipitándose al suelo, no guarda relación alguna de causalidad con el desarrollo del servicio de limpieza viaria al que, de modo mediato, atribuye el origen del siniestro.

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.