

Expediente Núm. 19/2014
Dictamen Núm. 23/2014

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 6 de febrero de 2014, 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 20 de enero de 2014, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 16 de abril de 2013, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que, con la finalidad de “tratar una solución amistosa del problema antes de la interposición de la correspondiente demanda”, refiere haber sufrido una caída el día 31 de octubre de 2012 “en la

calle derivada de un amplio socavón en el firme, sin ningún tipo de señalización”.

Señala que como consecuencia del accidente acudió al Servicio de Urgencias del Hospital, donde le fue diagnosticado un edema e inflamación de tobillo, “impidiéndome totalmente la realización normal tanto de mi trabajo como de mi vida personal. Teniendo que someterme a innumerables tratamientos y pruebas en la zona afectada. Las cuales, si bien me han valido para mejorar un poco mi situación física, no han sido suficientes para una completa recuperación”. Indica que fue dado de alta de la situación de incapacidad temporal el 15 de marzo de 2013.

Solicita una indemnización por importe de siete mil seiscientos noventa y siete euros con sesenta céntimos (7.697,60 €), que corresponden a 136 días improductivos, a razón de 56,60 €/día.

Adjunta a su escrito “partes médicos, informes clínicos y fotos para acreditar los hechos”.

2. El día 17 de abril de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón requiere al interesado para que subsane los “defectos” que se observan en su escrito, en particular, para que efectúe una “narración de los hechos con indicación concreta y exacta del lugar y momento en el que se produjeron”, que proponga los medios de prueba de los que pretende valerse y que señale la “presunta relación de causalidad entre los hechos y el funcionamiento del servicio público”.

En respuesta a este requerimiento, el día 2 de mayo de 2013 el interesado presenta en una oficina de correos un nuevo escrito en el que especifica el lugar de la caída, reitera los partes médicos, informes clínicos y fotos para acreditar los hechos y propone como testigo de los mismos a una persona a la que identifica. Asimismo, anuncia la proposición de otra prueba consistente en un “informe pericial y notarial que se adjuntará en el momento procesal oportuno”.

3. Con fecha 6 de mayo de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe a la Policía Local y al Servicio de Obras Públicas.

Mediante diligencia de 10 de mayo de 2013, el Jefe de la Policía Local señala que, “consultados los archivos de esta Jefatura en relación con el expediente” referido, “se ha podido comprobar que no hay constancia alguna sobre los hechos a que se hace referencia en el mismo”.

El día 7 de junio de 2013, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo da respuesta a diferentes cuestiones que le fueron planteadas por la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales. Afirma que en la zona la visibilidad es buena y que “el bache se encuentra fuera de los itinerarios destinados al tránsito peatonal, por lo que no representa un peligro” para los transeúntes, añadiendo que al descender de un bordillo, supuestamente entre dos vehículos estacionados, debe actuarse con precaución, al no percibirse a primera vista si existe algún tipo de obstáculo o elemento que pueda distorsionar ligeramente el movimiento, tales como arquetas y tapas de distintos registros o rejillas de sumidero de la red de saneamiento”.

En cuanto a la realización de inspecciones en la zona, indica que “con carácter general se trata de revisar al menos una vez al año todo el viario municipal, incidiendo en aquellas que presentan un tránsito de vehículos y peatones más elevado, y con carácter puntual a petición de los ciudadanos, asociaciones de vecinos, Policía Local y demás empresas públicas que facilitan información continuamente de defectos en las vías públicas./ No obstante, si se tiene en cuenta la ubicación del desperfecto supuestamente causante de las lesiones, al encontrarse en la calzada, en la zona de estacionamiento de vehículos, su detección resulta difícil al permanecer habitualmente tapado por estos”.

Tras precisar que la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas no tuvo conocimiento de este concreto incidente, afirma que, “en general, a este tipo de deficiencias que no suponen peligro para vehículos y peatones se le otorga una baja prioridad para su reparación y, una vez que se

tienen detectados varios baches similares a este, se señalizan a fin de evitar el estacionamiento de vehículos que impidan la reparación y esta se lleva a cabo el mismo día en todos ellos./ Este tipo de operación se realiza cada quince días". Considera que dichas deficiencias no precisan señalización.

Finaliza poniendo de relieve que "no se tiene constancia de ninguna denuncia" en la zona y que "durante el año 2012 se intervino en la calle en tres ocasiones sin que se tuviese constancia de la existencia del bache".

4. Obra incorporado al expediente, a continuación, un nuevo escrito remitido por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón al perjudicado el 25 de octubre de 2013 en el que se le reitera la necesidad de que proceda a mejorar su solicitud, efectuando la "narración de los hechos" y especificando "cómo se produjo el accidente".

En atención a este segundo requerimiento, el día 4 de noviembre de 2013 el interesado presenta un escrito en el registro municipal en el que indica que "con fecha 31 octubre 2012, sobre las 18:30 de la tarde, y cuando (...) se dirigía a coger su coche aparcado en la calle, nada más posar el pie en la carretera, metió el mismo en un amplio socavón no señalizado que produjo una fuerte retorcadura del tobillo, con caída posterior./ Fruto del accidente tanto los clientes como los propietarios" del café que identifica, "que se encuentra enfrente del predicho socavón, le ayudaron inmediatamente (...). Tras poner (...) hielo en la zona afectada y dado que ni el dolor ni la inflamación remitían, incluso el tobillo estaba cada vez más inflamado, el accidentado acudió (...) a su oficina sita en la misma calle (...). Desde allí llamó a su mujer, la cual fue a buscarle para llevarle (a) Urgencias del Hospital (...). Hemos tenido conocimiento (de) que no ha sido el primer accidente que se produce en el predicho lugar, fruto del amplio socavón existente".

5. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón de 20 de noviembre de 2013, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas por el reclamante y se dispone la práctica de esta última.

El día 17 de diciembre de 2013 tiene lugar el interrogatorio del testigo propuesto, acto al que acude el reclamante asistido por un letrado.

Tras indicar que presencié el accidente, señala el lugar en el que se produjo este y precisa que después de la caída el perjudicado cojeaba ostensiblemente, añadiendo que varios días después vio que andaba con muletas.

A preguntas formuladas por el Ayuntamiento, manifiesta que en el momento de la caída del interesado él “estaba en una cafetería tomando café, lo vi caer y, junto con otras dos personas, salí a ayudarlo”. Relata que “vi caer al reclamante y fui a recogerle. Le pregunté si quería algo y me pidió que le ayudara a sentarse. Luego, unos días después, lo vi caminar con muletas”. Interrogado sobre si estaba cruzando la calle cuando se produjo la caída, responde que “no lo sé. Yo lo vi caído en la calle”, y tampoco puede afirmar si esta “se produjo al acceder (a) la vía por un lugar no habilitado para la circulación de peatones”, pues reitera que no lo sabe, “lo vi caer, pero no sé el motivo”.

6. Con fecha 2 de enero de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón comunica al interesado la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Dentro del plazo conferido, comparece en las dependencias municipales un letrado, en nombre y representación del perjudicado, que tras examinar la documentación obrante en el expediente manifiesta darse por instruido, indicando que no precisa copias del mismo.

7. El día 20 de enero de 2014, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, señalando que no existe “nexo causal entre el funcionamiento del servicio público (en el presente caso el estado de la calzada), aun cuando este no estuviera en perfecto estado, y los daños sufridos” por el reclamante “como

consecuencia de su tropiezo, que solo puede atribuirse a su propia acción, al descender de la acera y pisar la calzada (...) por un lugar no idóneo para ello”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de enero de 2014, registrado de entrada el día 24 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 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 16 de abril de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 31 de octubre de 2012, 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.

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 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.

Por último, 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.- Interesa el reclamante el resarcimiento de los daños sufridos cuando “se dirigía a coger su coche aparcado en la calle, nada más posar el pie en la carretera, metió el mismo en un amplio socavón no señalizado que produjo una fuerte retorcadura del tobillo, con caída posterior”.

La realidad de la caída y el lugar en el que sucedió pueden considerarse acreditados en virtud de la prueba testifical practicada, pues el testigo manifestó de manera reiterada haber presenciado la caída del perjudicado desde la cafetería donde se encontraba, si bien afirmó desconocer la causa de la misma.

En cuanto a la realidad del daño, consta igualmente probado en el expediente que el día 31 de octubre de 2012 le fue diagnosticado al reclamante un “esguince (de) tobillo” por parte del Servicio de Urgencias del Hospital No obstante lo anterior, y a efectos de una eventual evaluación económica del daño sufrido, aspecto que habremos de tratar si concurren el resto de los requisitos exigibles en orden al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial interesada, hemos de tener en cuenta que a la fecha del accidente - 31 de octubre de 2012- el perjudicado ya se encontraba en situación de incapacidad temporal, en concreto desde el día 11 de octubre de 2012 como consecuencia de una contractura cervical, a la que se añadió la del esguince diagnosticado a raíz de la caída sufrida ese día.

En todo caso, 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. En particular, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público municipal.

El interesado atribuye la caída al funcionamiento del servicio público local de pavimentación de la vía pública. A tales efectos, y conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, 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 precisaba entonces -al igual que en la redacción dada a este precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local- que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el 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.

A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de la vía, lo cual 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.

Es doctrina reiterada de este Consejo que, en ausencia de un estándar legal, el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcancen a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, 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 la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

En el caso que analizamos merecen especial consideración determinadas características del desperfecto a cuya existencia se atribuye la caída. En primer lugar, su localización. En este sentido, y como de manera atinada informa la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas del Ayuntamiento, "el bache se encuentra fuera de los itinerarios destinados al tránsito peatonal, por lo que no representa un peligro para los mismos./ Por otra parte, al descender de un bordillo, supuestamente entre dos vehículos estacionados, debe actuarse con precaución, al no percibirse a primera vista si existe algún tipo de obstáculo o elemento que pueda distorsionar ligeramente el movimiento, tales como arquetas y tapas de distintos registros o rejillas de sumidero de la red de saneamiento". También debemos destacar que de la documentación obrante en

el expediente se desprende que la deficiencia se localiza en la misma calle en la que tanto el perjudicado como la empresa para la que trabaja tienen su domicilio.

Por otro lado, hay que ponderar la entidad del desperfecto que el reclamante no duda en conceptualizar de manera reiterada como un "amplio socavón", a pesar de que no concreta en ningún momento sus dimensiones. Al respecto, la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas, que manifestó no haber tenido conocimiento del accidente, al referirse a la supuesta deficiencia, la conceptualiza como un "bache" que al encontrarse "fuera de los itinerarios destinados al tránsito peatonal" no supone, a su juicio, un peligro.

Este Consejo, a la vista de las fotografías incorporadas al expediente por el perjudicado, en las que es posible intuir una ligera pérdida de asfalto en la calzada en unas dimensiones que no parecen superar en tamaño y forma a las de una pisada, coincide en la escasa entidad del desperfecto denunciado, respecto del cual resulta -sin duda- inapropiado y exagerado utilizar el término de "socavón", que la Real Academia Española define como "hundimiento del suelo por haberse producido una oquedad subterránea".

Este conjunto de circunstancias, es decir, la escasa entidad del desperfecto -según se desprende de las fotografías obrantes en el expediente-, su localización en la calzada -lugar destinado a la circulación y estacionamiento de vehículos, y no al tránsito de peatones, en el que no resultan exigibles iguales criterios de conservación que en la acera- y el hecho de que la anomalía se encuentre ubicada en la misma calle donde tanto el perjudicado como la empresa para la que trabaja tienen su domicilio -lo que permite presumir que era conocedor de su existencia-, nos impiden imputar las consecuencias del accidente sufrido a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública; máxime cuando lo hace por un lugar que no está destinado específicamente al tránsito de peatones, sino de vehículos.

Como de manera reiterada viene sosteniendo este Consejo, lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión,

un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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 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.