

Expediente Núm. 163/2014
Dictamen Núm. 164/2014

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 10 de julio 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 12 de junio de 2014 -registrada de entrada el día 19 del mismo mes-, 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 20 de diciembre de 2013, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos como consecuencia de una caída ocurrida el día 6 de octubre de 2012 en la calzada, frente al Centro de Salud, al introducir “el pie en un socavón (...) carente de señalización alguna”.

Afirma que el accidente tuvo lugar “al bajarse del vehículo conducido por su marido, el cual había estacionado delante de la puerta del citado centro, y que sufrió una “fractura del tobillo derecho, pilón tibial y peroné, siendo intervenida quirúrgicamente en fecha 11-10-12,” realizando posteriormente tratamiento rehabilitador hasta el día 8 de febrero de 2013.

Sostiene que existe relación de causalidad entre los daños producidos y el servicio público, dado que el Ayuntamiento ha de “velar por el adecuado mantenimiento de las vías públicas de titularidad municipal” en evitación de “accidentes como el que aquí nos ocupa”.

Tras identificar a dos testigos del suceso, precisa que el Ayuntamiento tardó “7 meses” en reparar el “susodicho socavón”.

Cuantifica los daños sufridos en doce mil setecientos sesenta y cinco euros (12.765 €), que desglosa en 30 días impeditivos, 84 días no impeditivos, 5 puntos de secuelas funcionales (material de osteosíntesis en tobillo, molestias residuales, artrosis postraumática/hombro doloroso y perjuicio estético ligero) y un 10% de factor de corrección “sobre secuelas de la tabla IV”.

Junto con el escrito aporta la siguiente documentación: a) Parte al Juzgado de Guardia sobre el accidente. b) Quince fotografías del lugar de los hechos, nueve de las cuales son anteriores a la reparación del desperfecto y seis posteriores. c) Escrito de “reclamaciones y sugerencias” instando al Ayuntamiento a que tome las medidas oportunas. d) Respuesta dada al mismo por la Responsable de la Oficina de Reclamaciones y Sugerencias. e) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital sobre la asistencia prestada a la interesada el día 6 de octubre de 2012. f) Informe de alta del Servicio de Traumatología, de 17 de octubre de 2012. g) Hoja de petición de consulta al Servicio de Rehabilitación, de fecha 23 de noviembre de 2012. h) Informe clínico de alta del Servicio de Rehabilitación, de 29 de octubre de 2013. i) Dos radiografías del tobillo de la interesada. j) Tres fotografías de la cicatriz de un tobillo.

2. Previa solicitud de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón, informan el Jefe de la Policía Local y el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas.

El primero señala que, "consultados los archivos de esta Policía Local en relación con el expediente" mencionado, "se ha podido comprobar que no hay constancia alguna sobre los hechos a que se hace referencia en el mismo".

El Jefe de la Sección Técnica de Apoyo afirma que la irregularidad se produce en una "junta longitudinal del pavimento (...) situada en el espacio público destinado a la circulación de vehículos y fuera de cualquier zona de circulación de peatones", precisando que fue causada por el "desgaste sufrido como consecuencia del tránsito rodado". Aporta dos fotografías del lugar en las que se observa que la deficiencia se encuentra alejada de la acera, aproximadamente en el centro del carril de circulación, y que entre este y la acera aún existe un espacio delimitado para el aparcamiento de vehículos.

Deja constancia de que "la visibilidad es buena, y más aún para un peatón que, al cruzar la calzada por una zona indebida, se supone que hay ausencia de tráfico".

3. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón de 11 de marzo de 2014, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas por la reclamante y se dispone la práctica de esta última.

El día 3 de abril de 2014 tiene lugar el interrogatorio de los testigos, acudiendo a este acto la interesada.

La primera testigo manifiesta ser la suegra de la perjudicada y señala que se encontraba con ella en el propio vehículo del que se apeó. Sobre el modo en que se produjo el accidente, afirma que "tras estacionar el vehículo delante de la puerta del centro de salud y al bajar (la reclamante) vio como introducía el pie en un socavón existente en la calzada cayendo al suelo". Precisa que "en el lugar de los hechos no había ningún tipo de señalización que advirtiera de ese socavón". A preguntas formuladas por el Ayuntamiento, indica que había "luz solar" y confirma que "el socavón se encuentra en el medio de la calzada"; que el vehículo desde el que descendió "estaba estacionado en doble

fila, al lado del aparcamiento de las ambulancias, no estaba arrimado a la acera, sino en medio de la calzada”, y que aparcó en doble fila porque “era solo para poner una inyección”.

El segundo testigo afirma no conocer a la perjudicada y ratifica el mecanismo de la caída, reiterando que “introdujo el pie en un socavón existente en la calzada cayendo al suelo”. Asegura que no había señalización, y no sabe si el socavón fue reparado meses después de la caída. A preguntas planteadas por el Ayuntamiento, aclara que “era de día, había luz solar”, y que la caída se produjo en el medio de la calzada, “al lado del aparcamiento de la ambulancia”, añadiendo que “como era un momento aparcó en el medio de la calzada”.

4. Con fecha 22 de mayo de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 27 de mayo de 2014, comparece esta en las dependencias municipales y otorga poder de representación a favor de una letrada que ese mismo día toma vista del expediente. No consta que se hayan presentado alegaciones.

5. El día 12 de junio de 2014, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al entender 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 la interesada “como consecuencia de su tropiezo, que solo puede atribuirse a su propia acción, al bajar de un vehículo por un lugar no idóneo para ello”, lo que “lleva a concluir que el daño sufrido solo resulta imputable a su propia acción y la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la Administración”.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de junio de 2014, 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 20 de diciembre de 2013, habiendo sido dada de alta en el Servicio de Rehabilitación el día 8 de febrero de 2013, 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 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, en cuanto al plazo para adoptar y notificar la resolución expresa, debemos señalar que en la fecha de entrada del expediente en este Consejo aún no se había rebasado el de seis meses establecido en el artículo 13.3 del mencionado Reglamento, pero sí los plazos parciales para la adopción de los actos de trámite e instrucción que, junto al plazo de dos meses para la

emisión de dictamen por este Consejo -artículo 12.2 *in fine* de la misma norma-, constituyen el tiempo reglamentariamente fijado para la resolución del procedimiento. Presentada la reclamación que ahora examinamos con fecha 20 de diciembre de 2013, y recibida la solicitud de dictamen por este Consejo el día 19 de junio de 2014, no podrá la Administración aprobar en tiempo la correspondiente resolución. No obstante, ello no impide que esta se adopte, 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 la perjudicada el resarcimiento de los daños sufridos cuando “al bajarse del vehículo conducido por su marido (...), estacionado delante de la puerta” del Centro de Salud, “metió el pie en un socavón existente en la calzada, carente de señalización alguna, cayendo al suelo y sufriendo lesiones”.

La realidad de la caída y el lugar en el que sucedió constan acreditados por la prueba testifical practicada. También resulta probada la existencia de un daño físico, consistente en una lesión ósea en el tobillo que requirió una intervención quirúrgica reparadora y un ulterior proceso rehabilitador.

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 a la reclamante el

derecho a ser indemnizada 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.

La interesada imputa la caída al deficiente funcionamiento del servicio público local de "mantenimiento y conservación vial". 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, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas que pudieran derivarse del incumplimiento de tales obligaciones.

Este Consejo viene reiterando 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 merece especial consideración la localización del desperfecto que ocasiona el daño, dado que se encuentra en la calzada, a

bastante distancia de la acera (los testigos reconocen que el vehículo del que se apeó la perjudicada se detuvo en doble fila) y fuera de los itinerarios de tránsito peatonal. De las declaraciones de la propia interesada y de la testigo que la acompañaba en el coche se concluye que no existía motivo alguno que justificase utilizar ese tramo de calzada más allá de su propia conveniencia, deteniendo el vehículo en un lugar sin duda inadecuado -el propio carril de circulación-.

Tratándose de desperfectos en la calzada o fuera de la acera venimos afirmando que, “aunque ese espacio puede ser utilizado por los peatones excepcionalmente, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y adoptando un cuidado especial” (Dictámenes Núm. 397/2009 y 221/2013). También hemos reiterado que el estándar exigible de conservación de la calzada es distinto, y de menor intensidad, que en las aceras y en los espacios de la calzada apropiados al uso peatonal, como son los habilitados para el paso de peatones.

A la vista de ello, hemos de concluir que el accidente sufrido por la interesada no puede ser imputado al servicio público, sino que es la manifestación del riesgo asumido por quien, más o menos distraídamente, transita, sin motivo alguno que lo justifique -como ya señalamos, su propia conveniencia de atajar en el acceso al centro de salud-, por un espacio urbano destinado al tránsito de vehículos en el que no resultan exigibles iguales criterios de conservación que en las aceras. Al caminar por una zona no peatonal la accidentada debería haber extremado las precauciones y comprobado las condiciones del pavimento al que accedía al descender del vehículo, acomodando su conducta a las circunstancias manifiestas de la misma, lo que sin duda hubiera evitado que introdujese su pie en un bache bien perceptible. Al no haberlo hecho así, asume el riesgo de los posibles efectos dañosos de su propia conducta.

A juicio de este Consejo Consultivo, 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 por el simple hecho de que ocurran en un espacio público.

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.