

Expediente Núm. 207/2014
Dictamen Núm. 222/2014

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 25 de septiembre 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 25 de julio de 2014 -registrada de entrada el día 4 del mes siguiente-, 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 11 de febrero de 2014, una abogada, en nombre y representación de la interesada -según acredita mediante poder general para pleitos otorgado ante Notario el 16 de diciembre de 2013-, presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ayuntamiento de Gijón, por los daños y perjuicios derivados de una caída ocurrida el día 26 de mayo de 2013 cuando “caminaba

por la calle (...), al cruzar desde la acera de la Iglesia (...), al existir en dicha zona un socavón o desnivel debido a la defectuosa colocación, conservación y mantenimiento de los adoquines allí existentes, encontrándose el suelo en dicha zona irregular con respecto al resto de la vía”.

Tras el percance -que, según se afirma, habría sido presenciado por diversos testigos- la perjudicada es trasladada en ambulancia al Hospital, donde se le diagnosticó una “fractura de extremidad proximal de húmero derecho. Bifocal más diáfisis espiroidea”, siendo sometida el 29 de mayo de 2013 a una intervención quirúrgica de la que fue dada de alta hospitalaria el día 7 de junio. Siguió un proceso de rehabilitación que finalizó el 30 de agosto de 2013, con posteriores consultas, siendo la fecha de la última el 19 de octubre de 2013.

Valora los daños sufridos en un importe total de cuarenta y un mil seiscientos cuarenta y dos euros con dos céntimos (41.642,02 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 67 días de curación -de los cuales 13 fueron de hospitalización y 54 impeditivos-, 4.076,15 €; 20 puntos de secuelas funcionales por “prótesis total de hombro derecho”, 15.968,80 €; 4 puntos de secuelas estéticas, 2.481,88 €, e “invalidez permanente parcial”, 19.115,19 €.

Adjunta a su escrito la siguiente documentación: a) Parte instruido por dos Agentes de la Policía Local de Gijón en el que consta que “a las 20:40 horas del día 26 de mayo de 2013 (...) se personan en la calle, puesto que una persona había sufrido una caída. Una vez en el lugar se comprueba el hecho, ya que una mujer yace en el suelo con un fuerte golpe a la altura de sus hombros, quejándose del lado derecho (...). Se solicita una ambulancia la cual traslada a esta persona al Hospital/ Según parece, la señora cruzaba desde la acera de la Iglesia (no en paso de peatones) al otro lado de la vía, y la calzada en este punto es de adoquines, con el suelo un poco irregular (sin baches), lo que se supone haya provocado la caída”. b) Reportaje fotográfico del lugar del accidente. c) Informes médicos. d) Informe médico de valoración del daño corporal, realizado a requerimiento de la reclamante el 20 de enero de 2014.

2. La Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón, el día 27 de febrero de 2014, tras poner la reclamación en conocimiento de la correduría de seguros, solicita un informe a la Policía Local y al Servicio de Obras Públicas.

3. El Jefe de la Policía Local traslada al Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, con fecha 3 de marzo de 2014, el parte instruido por los dos agentes que comparecieron en el lugar de los hechos tras la caída, que coincide con el aportado por la reclamante junto a su escrito inicial.

4. El día 23 de abril de 2014, una Ingeniera Técnica de Obras Públicas señala que, “por la descripción adjunta a la reclamación, entendemos que la caída se ha producido en un tramo de la calle destinado al tránsito de vehículos rodados. En ese tramo existen deformaciones en los adoquines que, pudiendo ser perceptibles por los viandantes, tanto por la superficie afectada como por la ausencia de obstáculos que dificulten su visibilidad, no se considera supongan un riesgo real para los mismos, debido a que en ese tramo de calle existen pasos de peatones señalizados y habilitados para el cruce de los peatones de una acera a la otra sin necesidad de transitar por el tramo destinado a los vehículos./ Los desperfectos que presenta la calle en el pavimento de la calzada ya han sido detectados e incluidos dentro de las prioridades de actuación del personal destinado a la conservación y mantenimiento de la infraestructura viaria de la ciudad de Gijón, pero, teniendo en cuenta que a la hora de establecer las prioridades de actuación siempre se prioriza según el riesgo que el desperfecto supone para los peatones, no se considera este uno de los prioritarios, habida cuenta que, como ya se ha indicado, se encuentra fuera de los itinerarios peatonales accesibles de la ciudad. En cualquier caso, los hundimientos que presenta el pavimento de adoquines en este tramo de calle no provocan desniveles bruscos ni escalones laterales que hagan considerar estos deterioros fuera de los parámetros de la razonabilidad, hecho por el cual no se ha procedido a su señalización”.

5. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón de 27 de mayo de 2014, se admite la totalidad de la prueba documental presentada.

6. Con fecha 24 de junio 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.

Durante este trámite comparece en las dependencias administrativas la representante de la reclamante y solicita una copia de determinados documentos, que se le entrega previo pago de la tasa correspondiente.

Finalmente, el día 10 de julio de 2014 la perjudicada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que incide en que todo lo actuado en el expediente, incluidos los informes de la Policía Local y del Servicio de Obras Públicas, permiten dar por acreditadas la realidad y las circunstancias de la caída. Sobre las consideraciones que se hacen en el informe del Servicio de Obras Públicas, señala que "debemos llamar la atención sobre un extremo del cual no consta información concreta ni en dicho informe ni en ningún otro documento obrante en el expediente, y es que la calle, en el tramo concreto afectado por la reclamación presentada, esto es, desde el cruce con la calle hasta, es una calle denominada 'semipeatonal', llamadas también de prioridad invertida, esto es, calles en las que no hay desnivel entre las aceras y las calzadas para que el peatón camine por todo el espacio que ocupa la calle, encontrándose dichas calles habitualmente en los centros de las ciudades donde hay mucho trasiego de viandantes, teniendo (...) el diseño y los materiales y elementos propios de este tipo de vías, esto es, están adoquinadas, tienen árboles a ambos lados y la velocidad máxima que se permite en ella es de 30 kilómetros a la hora, limitación indicada con señales verticales, estando prohibido para los vehículos parar o estacionar en ambos lados de la calle (...), y que la prioridad en la misma es de los viandantes y no solo en las aceras, sino también en la

calzada, es decir, en todo el espacio que ocupa la calle, pudiendo transitar los peatones por todas y cada una de las zonas de la vía (...), observándose, igualmente, que en dicha zona no existe paso de peatones señalizado, y ello porque, como ha quedado acreditado, (en) dicha calle, al ser semipeatonal, tienen prioridad los peatones, pudiendo el viandante caminar por todo el espacio que ocupa la calle, careciendo, por ello, de recibo las manifestaciones contenidas al respecto en el informe del Servicio de Obras Públicas”.

7. El día 25 de julio de 2014, una Letrada de la Asesoría Jurídica formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Con remisión a la observación de las fotografías, concluye que “el adoquín no se encontraba sobre ningún paso de peatones atravesando la calzada, ni (...) sobre las aceras, ni sobre ningún entramado peatonal, por lo que la singular circunstancia de estar situada dentro de la calzada, en el espacio destinado al tránsito de vehículos, es fundamental a la hora de apreciar o no una imputación de responsabilidad patrimonial”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de julio 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 11 de febrero de 2014, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 26 de mayo 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.

Por último, 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 Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, pero sí los plazos parciales para la adopción de los actos de trámite e instrucción que, junto al 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 analizamos con fecha 11 de febrero de 2014, y recibida la solicitud de dictamen en este Consejo el día 4 de agosto del mismo año, 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.- La reclamante interesa una indemnización por los daños y perjuicios derivados de una caída cuando caminaba por la calzada de una calle de Gijón que conceptúa como semipeatonal, y que atribuye a una “defectuosa colocación, conservación y mantenimiento de los adoquines allí existentes”.

Ninguna duda hay respecto a la realidad de la caída sufrida por la interesada, a la vista del informe elaborado por los dos agentes de la Policía Local personados en el lugar a los pocos minutos y por la ficha de la Unidad de Soporte Vital Básico que la trasladó al centro hospitalario donde se le diagnosticó la fractura por ella alegada, por lo que debemos considerar que ha quedado acreditado un daño.

En cuanto a las circunstancias en las que se habría producido la caída, y si bien las mismas solamente encuentran apoyo en el relato de la propia perjudicada, que a pesar de afirmar que el percance fue presenciado por varios testigos nunca llegó a identificarlos ni a interesar que se les dedujera testimonio -si bien es cierto que tampoco ha sido requerida al efecto-, nos encontramos con que la Administración frente a la que se reclama, que en el informe del Servicio de Obras Públicas reconoce la existencia de los desperfectos alegados por aquella, no ha cuestionado en ningún momento a lo largo del procedimiento que el accidente se hubiera producido del modo por ella descrito, por lo que se pueden dar igualmente por acreditadas.

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 a la reclamante el derecho a ser indemnizada 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.

A los expresados 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, 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.

En el asunto examinado, y a la vista de lo actuado en el expediente, se constata que el motivo principal que lleva a la Administración a proponer la desestimación de la reclamación formulada se hace descansar, aun reconociendo la existencia de los desperfectos alegados por la perjudicada, en su ubicación, que, al encontrarse en la calzada, es decir en la parte de la vía destinada de manera principal al tránsito de vehículos y no de peatones, justificaría el que su reparación se viera postergada en el orden de prioridades de este tipo de labores frente a otros desperfectos presentes en el total del viario municipal; decisión adoptada siempre desde la perspectiva de eliminar en

primer lugar los riesgos existentes en las zonas destinadas a los viandantes. Es más, el Ayuntamiento pone de relieve que en la misma calle hay pasos de peatones señalizados y habilitados para que las personas puedan cruzar de una acera a la otra sin necesidad de transitar por el tramo destinado a los vehículos.

Frente a este planteamiento, que, aunque se incorpora al expediente en la fase final ya era conocido por la perjudicada, pues consta en el informe del Servicio de Obras Públicas cuyo examen se le facilitó durante el trámite de audiencia, opone que el mismo debe ser rechazado, toda vez que la especial configuración de la zona del accidente -a la que conceptúa de "vía semipeatonal"- privaría de sentido al argumento fuerza de la propuesta de resolución de que la caída se habría producido en la calzada.

En cuanto a si los desperfectos alegados, que la Administración no niega, pudieran suponer una vulneración del estándar de conservación exigible, este Consejo Consultivo estima que en el asunto sometido a nuestra consideración el acento debe ser puesto no tanto en la conceptualización o no de la vía como "semipeatonal", sino en la entidad de los mismos en el contexto en el que se presentan. En este sentido, y si bien ninguna de las partes ha concretado su dimensión, lo cierto es que las fotografías incorporadas al expediente por ambas partes permiten constatar que aquellas deficiencias se concretan y quedan limitadas a la presencia de pequeñas irregularidades en un suelo que -al estar compuesto por adoquines de pequeño tamaño- es ya de por sí altamente irregular, sin que una mayor o menor separación entre los adoquines o un ligero hundimiento de estos a consecuencia del paso de vehículos por la calzada suponga un incremento del riesgo existente en la zona, el cual resulta intrínseco a la solución adoptada en orden a dar la apariencia de una calzada de épocas antiguas. Ello, evidentemente, refuerza la necesidad de que toda persona que en esas condiciones circule por este tipo de calzadas sea 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 concurrentes en la propia persona.

En consecuencia, consideramos que se trata de una anomalía carente de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible en el mantenimiento de una vía pública, y que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la misma.

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.