

Expediente Núm. 208/2014
Dictamen Núm. 223/2014

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 al descender de su vehículo debido a la existencia de desperfectos en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 7 de marzo de 2014, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de la caída ocurrida “el pasado 26 de diciembre de 2012, sobre las 8 y media de la tarde, tras estacionar mi vehículo (...) en la calle Camino, a la altura de la cafetería que señala, “al bajarme

del mismo y pasar por delante del vehículo (...), al existir un gran socavón en la calzada”.

Expone que en el momento del accidente iba acompañada en el vehículo por sus dos hijos menores de edad y que, ante la imposibilidad de trasladarse por sus propios medios, llamó por teléfono a su marido, quien al acudir pudo comprobar el socavón existente y después la trasladó al Centro de Salud, pese a lo cual, “dado que los dolores (...) no disminuían (...), acudí a los servicios de Urgencias del Hospital, donde “se me diagnostica inicialmente un esguince de tobillo”.

Afirma que como “consecuencia de ello permanecí en situación de incapacidad temporal desde el 27 de diciembre de 2012 hasta el día 11 de marzo de 2013. Durante este periodo continué sufriendo fuertes dolores e imposibilidad para permanecer en pie largos periodos (teniendo en cuenta mi profesión de limpiadora), por lo que se me deriva a los Servicios de Traumatología y se pauta la realización de una resonancia magnética, así como tratamiento rehabilitador y fisioterápico, el cual se llevó a cabo en una primera tanda de 12 sesiones que comienza el día 25 de abril de 2013./ A pesar de que en un inicio se diagnostica un esguince de tobillo, tras la resonancia magnética realizada con fecha 30 de abril de 2013 (...) se aprecia que, derivada de la caída sufrida, existe en el tobillo derecho una lesión de grado II o rotura parcial fibrilar, lesión de ligamento deltoideo y peroneoastragaliano posterior y edema en el maléolo interno./ Tras finalizar las sesiones de rehabilitación comenzadas el 25 de abril de 2013 acudo nuevamente a consulta de Traumatología del Hospital en fecha 14 de junio de 2013, en la cual, ante la ausencia de mejoría, se pauta de nuevo la realización de otra tanda de sesiones de rehabilitación./ A las secuelas anteriormente descritas, consistentes en un síndrome residual (de) lesión fibrilar, sufro igualmente inestabilidad en el tobillo que provoca que posteriormente a la caída (...) haya sufrido nuevas caídas, debiendo incluso en el mes de junio de 2013 acudir a los servicios de Urgencias del Hospital por una caída casual en la calle derivada de dicha inestabilidad de tobillo (...). También es reseñable el hecho de que el tobillo se encuentra

constantemente inflamado, lo cual es perceptible a simple vista por comparación con el tobillo contrapuesto”.

Valora los daños sufridos en un importe total de siete mil sesenta y dos euros con veintinueve céntimos “(7.062,29 €)” (*sic*), que desglosa en los siguientes conceptos: 88 días de curación -de los cuales 76 fueron impeditivos y 12 no impeditivos, incluido un factor de corrección del 10%-, 5.282,55 €; 2 puntos de secuelas por “inestabilidad de tobillo por lesión ligamentosa” -incluido igualmente un factor de corrección del 10%-, 1.780,35 €.

Propone prueba documental, consistente en la documentación que acompaña, y testifical de su esposo.

Adjunta a su escrito diversos documentos justificativos de la asistencia sanitaria recibida a lo largo del proceso relatado y de la permanencia en situación de incapacidad temporal.

2. Con fecha 13 de marzo de 2014, 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 14 de marzo de 2014, 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 23 de abril de 2014, una Ingeniera Técnica del Servicio de Obras Públicas informa que “el único desperfecto detectado consiste en un desgaste del pavimento de calzada alrededor de un sumidero pegado al bordillo de la acera y fuera de los itinerarios peatonales accesibles de la calle. Este servicio no ha tenido constancia de la existencia de este deterioro previamente a la recepción de esta reclamación de responsabilidad patrimonial, momento en el que se ha incluido dentro de las actuaciones a realizar por la empresa encargada de la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria de la ciudad. Si bien es cierto, no se le ha dado una máxima prioridad por considerar que no supone un riesgo para los peatones, pues, se insiste en que

se sitúa totalmente fuera de los itinerarios peatonales de la zona. La calle en esta zona presenta una configuración con dos pavimentos claramente diferenciados, aceras con baldosa de terrazo y bordillo de granito para el tránsito peatonal y la calzada con pavimento asfáltico para el tráfico rodado. Entre ambos pavimentos existe una diferencia de cota media de 12 centímetros de altura, esta diferencia se reduce a prácticamente cero en las zonas señalizadas para el acceso y el cruce de la calzada por parte de los peatones./ Precisamente por la configuración de la calle, y teniendo en cuenta la situación del deterioro en calzada, no se considera peligroso para los peatones, ya que, además de situarse fuera del itinerario peatonal, es mucho mayor el desnivel que ocasiona el bordillo (12 centímetros) que el que pueda derivarse del deterioro del pavimento de calzada. El hecho de existir un escalón transversal entre la acera y la calzada hace que sea recomendable la atención del peatón previamente al acceso a la calzada, permitiendo así además la percepción de cualquier tipo de deterioro que pueda existir en el pavimento pegado al borde de la acera”.

3. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón de 26 de mayo de 2014, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas por la reclamante y se dispone la práctica de esta última.

El día 24 de junio de 2014, con asistencia de la perjudicada, tiene lugar el interrogatorio del testigo propuesto, que manifiesta ser su cónyuge. El testigo responde únicamente a las preguntas formuladas por el Ayuntamiento, pues a pesar del ofrecimiento realizado al efecto la reclamante habría renunciando a tal posibilidad. Describe con todo detalle las deficiencias existentes en la zona, aclarando que se trata de “un agujero que tendría de profundo unos 7-8 centímetros y de diámetro unos 30 centímetros”, y la forma en que el percance se habría producido, y reconoce que en el momento de la caída él se encontraba en casa y que acudió tras una llamada de su hijo.

4. Con fecha 14 de julio 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.

En este trámite, y previa comparecencia el día 17 de julio de 2014 en las dependencias municipales de una persona que manifiesta actuar en nombre y representación de la perjudicada, el 24 de julio de 2014 presenta esta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se reafirma en los términos de su reclamación inicial. En concreto muestra su desacuerdo con el informe emitido por el Servicio de Obras Públicas, tanto en lo que respecta a la entidad del desperfecto existente en la zona como en la incidencia que el mismo, dada su ubicación, pudiera tener en la producción de la caída.

5. El día 25 de julio de 2014, una Letrada del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Subraya que se trata de “un ligero hundimiento del asfalto pegado al bordillo de la acera, pero perfectamente visible por sus propias dimensiones. El hundimiento se encuentra en la calzada en un lugar destinado a la circulación de vehículos; no se encuentra sobre ningún paso de peatones, ni sobre la acera, ni sobre ningún entramado peatonal, por lo que la singular circunstancia de estar situado dentro de la calzada, en el espacio destinado al tránsito de vehículos, es fundamental a la hora de apreciar o no responsabilidad patrimonial”.

6. 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 7 de marzo de 2014, y, si bien los hechos de los que trae origen habrían tenido lugar el día 26 de diciembre de 2012, la interesada permaneció en situación de baja laboral como consecuencia de las lesiones sufridas hasta el 11

de marzo de 2013 -fecha en la que causó alta laboral-, 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.

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 del Ayuntamiento de Gijón una indemnización por los daños y perjuicios causados como consecuencia de una caída que afirma producida tras aparcar el vehículo que conducía, “al bajarme del mismo y pasar por delante del vehículo (...), al existir un gran socavón en la calzada”.

Al margen de su relato sobre la forma en la que se habría producido el accidente, la perjudicada no ha aportado a lo largo del procedimiento más prueba al respecto que el testimonio de su cónyuge, al que tuvo que llamar por teléfono y que como él mismo reconoció se encontraba en aquellos momentos en casa, de modo que toda información que pueda ser facilitada por este testigo, útil a efectos de entender probado que en el lugar donde recogió a su esposa la calzada podría presentar ciertos defectos, de nada sirve en orden a acreditar las circunstancias en las que se habría originado la caída.

Partiendo de ello, y siendo incuestionable que a tenor de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos correspondería a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso, en el presente caso, la cuestión de fondo a dictaminar por parte de este Consejo -delimitación del alcance del servicio público municipal en función de los estándares exigibles en el mantenimiento de la vías públicas para pronunciarnos sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida- ha de ir precedida de una reflexión acerca de si la documentación obrante en el expediente resulta suficiente para que se

puedan dar por acreditadas las circunstancias en las que supuestamente se habría producido la caída; presupuesto de hecho imprescindible para la existencia de una eventual responsabilidad de la Administración.

En este sentido, y como hemos indicado, el relato de los pormenores del percance únicamente encuentra respaldo en la versión que de los mismos ofrece la reclamante, lo que no es suficiente para tenerlos por ciertos a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración, ni a los de considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Al respecto, y como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de estos es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Por lo expuesto, este Consejo carece de los elementos de juicio necesarios para alcanzar una mínima conclusión acerca de las circunstancias en las que se produjo la caída, elementos imprescindibles para poder apreciar la existencia o no de nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público en que se fundamenta la presente reclamación.

En todo caso, aunque el percance hubiese ocurrido en el lugar en el que la interesada indica, hemos de reparar en que -según su propio relato- el desperfecto al que atribuye el daño se encuentra en la calzada. Y en ese sentido, los servicios técnicos municipales refieren en la zona una irregularidad consistente en “un desgaste del pavimento de calzada alrededor de un sumidero pegado al bordillo de la acera” -cuyo desnivel ya cifra en 12 centímetros- “y fuera de los itinerarios peatonales accesibles de la calle”. En supuestos similares venimos señalando que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, y por ello ese estándar no puede ser el mismo en las aceras e itinerarios peatonales que en otros lugares no destinados específicamente al tránsito peatonal, como es la

calzada. En estos casos, aunque ese espacio pueda ser utilizado excepcionalmente por los peatones han de elevar en él el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona destinada al tráfico de vehículos ha de realizarse con precaución y adoptando un cuidado especial.

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.