

Expediente Núm. 173/2015
Dictamen Núm. 197/2015

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 12 de noviembre de 2015, 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 29 de septiembre de 2015 -registrada de entrada el día 1 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 20 de marzo de 2015, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública el día 16 de marzo de 2015, a las 07:30 horas, en “la calle”.

Expone que “al proceder a bajarse del autobús de la empresa (...) que hace servicio para viajeros, y habiendo en la acera unos destrozos (...), al apoyar el pie este se torció y me caí (...), produciéndose una rotura”.

Solicita “una compensación por los daños causados” debido a su “baja laboral”.

Adjunta, entre otros, los siguientes documentos: a) Tres fotografías del lugar del accidente en las que se aprecian desperfectos en el pavimento. b) Informe suscrito, el 16 de marzo de 2015, por una facultativa de un centro médico privado en el que se diagnostica a la perjudicada “fractura tercio distal peroné”. c) Formulario de recepción cumplimentado por una mutua de accidentes de trabajo en el que se recoge que “la trabajadora refiere que, al bajar del autobús interurbano para llegar al trabajo, introduce (...) ambos pies en un ‘socavón’ que hay justo en la parada de bus”. d) Dos radiografías realizadas en un centro médico privado.

2. El día 23 de marzo de 2015, una Técnica de Gestión del Ayuntamiento de Gijón traslada la reclamación presentada a la correduría de seguros. Obra incorporado al expediente un escrito, sin fecha, que la compañía aseguradora dirige a la correduría de seguros para “informar que el siniestro sí estaría cubierto” por la póliza suscrita.

3. Mediante oficio de 13 de abril de 2015, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón comunica a la interesada la existencia de defectos en su solicitud, “al no concurrir los requisitos establecidos en el artículo 6 del Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial”, ya que no se aporta “evaluación económica de la responsabilidad patrimonial”, y le concede un plazo de diez días para subsanar tales deficiencias, conforme a lo dispuesto en el artículo 71 de la LRJPAC, con advertencia de tenerla por desistida de su petición en caso contrario.

4. Con fecha 21 de abril de 2015, la perjudicada presenta un escrito en una oficina de correos en el que solicita "la suspensión del procedimiento hasta la sanidad, momento en el que procederé a evaluar el daño y el importe de la indemnización", puesto que "aún me estoy reponiendo de las lesiones".

5. El día 7 de mayo de 2015, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón dicta resolución por la que se acuerda "atender la petición formulada" por la reclamante y "archivar provisionalmente el expediente iniciado hasta que (...) presente la documentación pertinente que permita reanudar la tramitación (...) y resolver la reclamación".

6. Con fecha 24 de junio de 2015, la perjudicada presenta un escrito en una oficina de correos en el que cuantifica los daños sufridos en seis mil seiscientos veinticinco euros con cuarenta y ocho céntimos (6.625,48 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 67 días impeditivos, incrementados en un 10% de factor de corrección, 4.304,82 €, y 3 puntos de secuelas, incrementados en un 10% de factor de corrección, 2.320,66 €.

Adjunta el informe elaborado por una especialista en Valoración Médica del Daño Corporal el 26 de mayo de 2015.

7. Mediante oficio de 27 de julio de 2015, una Técnica de la Sección de Gestión de Riesgos del Ayuntamiento de Gijón solicita un informe a los Servicios de Obras Públicas y de Policía Local.

8. El día 29 de julio de 2015, el Comisario Jefe de la Policía Local extiende diligencia en la que hace constar que el referido Servicio no tiene constancia de los hechos sobre los que se solicita informe.

9. Con fecha 4 de agosto de 2015, el Jefe del Servicio de Obras Públicas emite un informe en el que señala que "las baldosas ya han sido reparadas". Explica

que “los desperfectos que existían en la acera (...) consistían en dos baldosas rotas con falta de algún pedazo, ocasionando desniveles de hasta tres centímetros”. Afirma que “la acera existente en la calle tiene un ancho superior a los dos metros, encontrándose las baldosas rotas pegadas al bordillo de la calzada. Así mismo, se puede observar la falta de obstáculos en la zona que pudieran afectar a la visibilidad de los desniveles”.

Añade que “el Ayuntamiento de Gijón mantiene vigente un contrato de ‘Obras de conservación y mejora de la infraestructura viaria’ con el fin de actuar en los desperfectos que se localizan y que pueden suponer un riesgo (...). Desde el Ayuntamiento se realiza un gran esfuerzo para mantener vigente este contrato (...). Aun así, es imposible detectar de inmediato todos los desperfectos que van apareciendo, de igual forma que no es viable la reparación inmediata, en tanto que los medios son limitados y, por ello, las reparaciones que pueden llegar a realizarse”.

Adjunta dos fotografías “de la reparación realizada”.

10. Mediante oficio de 12 de agosto de 2015, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Consta en este la comparecencia de la reclamante para examinarlo el día 21 del mismo mes, sin que se hayan presentado alegaciones durante el referido trámite.

11. Con fecha 24 de septiembre de 2015, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos, con el visto bueno de la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos, formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Sobre “la realidad de la caída y el lugar en el que sucedió”, indica que “aparte del relato sobre la forma en que habrían ocurrido los hechos la reclamante no aporta ninguna prueba. Los informes médicos permiten probar los daños físicos, pero no el origen de los mismos, ni las circunstancias de ese origen, ni el lugar. Por

lo tanto, nos encontramos con que las circunstancias concretas del percance solo se sustentan en las afirmaciones realizadas por la perjudicada, lo que no es suficiente para tenerlas por ciertas a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración, ni de considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento del servicio público. La falta de prueba sobre la causa determinante de los daños es suficiente para desestimar la reclamación presentada, ya que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de septiembre de 2015, 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.

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 marzo de 2015, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 16 del mismo mes, 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 no invalidantes en la tramitación del procedimiento (falta de unidad orgánica en la instrucción del expediente; incumplimiento de 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), ya puestas de manifiesto de modo reiterado en dictámenes anteriores y que damos por reproducidas.

Asimismo, 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.- Se somete a nuestra consideración el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños personales derivados de las lesiones que la perjudicada sufrió el día 16 de marzo de 2015 como consecuencia de una caída en la calle, de Gijón, cuando bajaba de un autobús interurbano. A este Consejo no le ofrece ninguna duda la realidad de la lesión sufrida, consistente en una fractura del tercio distal del peroné derecho, que queda acreditada con los informes médicos presentados.

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, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

La primera cuestión que es preciso dilucidar radica en algo previo, concretamente en la determinación de los hechos por los que se reclama. Como ya hemos señalado con ocasión de dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de este sería suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, e impediría, por sí sola, apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

La interesada atribuye los daños a la caída producida al introducir el pie, cuando se apeaba de un autobús interurbano, en el hueco originado por “unos destrozos en la acera”. Sin embargo, más allá de su propio relato de los hechos no ha aportado prueba alguna de que el incidente se haya producido en la forma que refiere. El Comisario Jefe de la Policía Local informa que “no hay constancia alguna sobre los hechos”, y la perjudicada no aporta testigos del percance. En suma, las circunstancias del accidente solo se deducen de sus manifestaciones, lo que no es bastante para tenerlas por ciertas.

Concedida audiencia por el Ayuntamiento de Gijón la reclamante no comparece ni formula alegación alguna al respecto.

En estas condiciones, la ausencia de prueba no permite dar por acreditada la realidad y circunstancias de la caída que la interesada manifiesta haber sufrido. Ello, en definitiva, nos impide analizar si en el presente caso existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

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.