

Expediente Núm. 52/2008
Dictamen Núm. 10/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
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 29 de enero de 2009, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 18 de febrero de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 22 de octubre de 2007, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la calle, de Gijón, ocurrida el día 11 de mayo del mismo año, al “tropezar en un tramo de la acera en la que faltaba una baldosa y otra estaba suelta”.

Sobre los daños, señala que fue atendida por el Servicio de Urgencias del Hospital, donde le diagnosticaron “un traumatismo craneal a observación

(...), un esguince de tobillo derecho (...), y una fractura de extremidad distal de radio derecho con mínimo desplazamiento”.

Cuantifica la indemnización que solicita en seis mil trescientos sesenta y ocho euros con siete céntimos (6.368,07 €).

Acompaña a su escrito: a) un informe del Servicio de Urgencias del Hospital, correspondiente al día de la caída; b) un parte de la Policía Local, en el que se hace constar que “el día 11 de mayo de 2007 (...) fueron requeridos (...) para personarse en la calle, donde al parecer una señora mayor había caído tras tropezar en un hueco de la acera, en el que faltaba una baldosa y otra estaba suelta”, y que, una vez allí, identificaron a la ahora reclamante y a un testigo de los hechos e informaron a la afectada “de los pasos a seguir si estima necesario formular alguna reclamación”; c) informe del Servicio de Traumatología, de 4 de octubre de 2007, en el que se indica que “trajo yeso hasta el 21/6/07 y se envió a Rehabilitación, (tratamiento) que realizó hasta el 11/9/07. Al final, flexión dorsal de 70°; inclinación cubital de (-5°) y radial (-5°). Debe seguir con ejercicios”.

2. Mediante diligencia de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón, de 5 de noviembre de 2007, se incorpora al expediente, como antecedente otro anterior formulado por la misma reclamante y sobre el mismo asunto, en el que consta: a) reclamación formulada por la interesada el 4 de junio de 2007, por los mismos hechos; b) informes del Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas, de fechas 19 de junio y 30 de julio de 2007. En el primero se refleja que “tal y como se recoge en el parte de la Policía Local (...), había un hueco en la acera al faltar una baldosa./ Avisados los equipos de conservación viaria, el defecto fue reparado el mismo día./ Indicar que la acera, en ese lugar, tiene un ancho de 2 metros y la visibilidad es buena, no existiendo obstáculos que dificulten el tránsito de los peatones. La ausencia de una baldosa da lugar a un cambio de tonalidad en el pavimento que suele ser muy notoria”. En el segundo se reitera que “el desperfecto fue reparado el mismo día que se produjo el accidente”; c) escrito

de la interesada, presentado el día 4 de julio de 2007, en el que manifiesta que “no es posible evaluar los daños y perjuicios sufridos” e interesa que “se acuerde la suspensión del procedimiento hasta tanto la interesada no obtenga el alta médica”; d) informe de la empresa encargada del mantenimiento de las vías públicas, en el que consta que la reparación se hizo el mismo que recibieron la orden, el 11 de mayo de 2007, consistente en arreglar “dos baldosas en mal estado, sustituyéndolas por otras nuevas”, y se adjunta “fotografía del tajo una vez terminado”; e) propuesta de resolución y resolución de la Alcaldía en la que se declara desistida a la reclamante de su solicitud, sin prejuzgar la razón de fondo, y sin perjuicio de que pueda presentarse en su momento una nueva reclamación.

3. Con fecha 20 de noviembre de 2007, se notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia durante un plazo de quince días, a fin de que pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

El día 10 de diciembre de 2007, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito de alegaciones en el que insiste en la deficiencia de la acera que provoca su caída.

4. Con fecha 30 de enero de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que “no ha quedado constatado el nexo causal”.

5. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de febrero de 2008, registrado de entrada el día 21 del mismo mes, V. E. 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 22 de octubre de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae

origen el día 11 de mayo del mismo año, 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.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formuladas en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, no consta el órgano administrativo que tiene encomendada la instrucción, actuando en ella distintas personas y órganos municipales. 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. Y por último, no se ha dado exacto cumplimiento a lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, que dispone que al notificar a los interesados la apertura del trámite de audiencia debe facilitárseles, además, una relación de los documentos obrantes en el expediente, lo que en este caso no se hizo, pues únicamente se efectuó una referencia al expediente anterior, sin enumerar los documentos de que constaba.

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.- Imputa la reclamante a la Administración los daños sufridos como consecuencia de una caída que dice haberse producido el día 11 de mayo de 2007, en la calle, de la ciudad de Gijón, “por tropezar en un tramo de la acera en la que faltaba una baldosa y otra estaba suelta”. La realidad del daño físico alegado, traumatismo craneal, esguince de tobillo derecho y fractura de extremidad distal de radio derecho, la acredita el informe del Servicio de Urgencias del Hospital, correspondiente a la asistencia prestada a la interesada el citado día.

Ahora bien, 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.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que 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 precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, el servicio de pavimentación de las vías públicas.

Es evidente, por lo expuesto, 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. Es doctrina

reiterada de este Consejo que, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad. Por tanto, lo que ha de demandarse del servicio público es una diligencia adecuada para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, lo cual requiere del Ayuntamiento un cuidado que evite a los viandantes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

En el caso que examinamos, la interesada atribuye la caída a la existencia de una deficiencia en la acera, al “tropezar en un tramo” en el que “faltaba una baldosa y otra estaba suelta”, sin aportar prueba alguna que permita acreditar el modo y el lugar precisos en que se produjeron los hechos, de los cuales no hay más constancia en el expediente que las meras manifestaciones de la reclamante. Es cierto que el parte de la Policía Local, el informe técnico del Servicio de Obras Públicas y el emitido por la empresa de conservación y mantenimiento reconocen que en la acera donde afirma la reclamante haber caído existían dos baldosas en mal estado. Pero también lo es, como pone de manifiesto el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio antes mencionado, que “la acera, en ese lugar, tiene un ancho de 2 m y la visibilidad es buena, no existiendo obstáculos que dificulten el tránsito de los peatones. La ausencia de una baldosa da lugar a un cambio de tonalidad en el pavimento, que suele ser muy notoria”. En consecuencia, a nuestro juicio, no cabe atribuir a la Administración municipal el desequilibrio que produjo la caída de la reclamante, ya que nos encontraríamos ante la actualización del riesgo general razonable que asume cualquier peatón cuando utiliza las vías públicas.

Este Consejo Consultivo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el servicio público de conservación de las vías urbanas no comprende el mantenimiento de las aceras en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, máxime cuando éste se compone de baldosas. Toda persona que transite por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, hay obstáculos

ordinarios diversos. En consecuencia, lo que ha de demandarse del servicio público es una diligencia razonable en el mantenimiento y conservación de las vías públicas, 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 formulada 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.