

Expediente Núm. 234/2008
Dictamen Núm. 359/2009

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
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 8 de octubre de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 4 de diciembre 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 un parque público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de febrero de 2008, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en las escaleras de un parque público, ocurrida el día 26 de abril de 2007 debido al “mal estado del pavimento”, y solicita que se reabra el expediente ya iniciado, pues dispone de

un informe médico definitivo tras haberse “descartado mi intervención quirúrgica”.

Sobre los daños, señala que “después de la caída sufrida y haber estado escayolada, estuve a tratamiento médico con los especialistas de la Seguridad Social y con (...) especialista en Valoración del Daño Corporal, que me redactó el informe Final, una vez que el Hospital ha descartado mi intervención quirúrgica, por lo que paso a concretar la reclamación de daños y perjuicios, por analogía con la legislación de tráfico”.

Cuantifica la indemnización que solicita en trece mil cuatrocientos dieciséis euros con catorce céntimos (13.416,14 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 179 días improductivos, 9.012,65 €; 5 puntos de secuela, 3.730,45 €; 10% de factor de corrección sobre secuelas, 373,04 €; y honorarios médicos, 300 €.

Acompaña a su escrito un informe sobre los daños sufridos, suscrito por un especialista en Valoración Médica del Daño Corporal el día 18 de febrero de 2008.

2. Mediante diligencia de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón, de 27 de febrero de 2008, se incorpora al expediente, como antecedente, otro anterior formulado por la misma reclamante y sobre el mismo asunto, en el que consta, entre otra, la siguiente documentación: a) Reclamación presentada por la interesada el día 18 de julio de 2007, en la que precisaba que la caída se produjo “cuando al tratar de bajar las tres escaleras sitas en dicho parque, debido al mal estado en el que se encontraba el pavimento de ladrillo cerámico muy resbaladizo y mojado por la lluvia de ese día, además de estar muy deteriorado, me caí por las escaleras (...) de forma estrepitosa, máxime cuando no hay ni siquiera barandillas laterales o una central a las que poder agarrarse en un momento dado o apoyarse (...). Que soy una persona joven con buenos reflejos, siendo imposible evitar dicha caída por el mal estado de las escaleras, sin ninguna señal que

advirtiera de su mal estado". A la primera reclamación adjuntaba un informe del Área de Urgencias del Hospital, de fecha 26 de abril de 2007, en el que consta que ingresó por caída casual por escalera y se documenta una impresión diagnóstica de fractura de rótula derecha con probable meniscopatía y un informe del Coordinador del SAMU correspondiente, de fecha 31 de mayo de 2007, sobre la asistencia prestada a la reclamante en el día y lugar señalados por ésta. b) Informes del Servicio de Obras Públicas y de la Sección de Jardines, de fechas 30 de julio y 8 de octubre de 2007. En el segundo se indica que "las escaleras se encuentran en correcto estado de conservación, según se observa en la fotografía adjunta./ Se trata de una escalera de cuatro peldaños y dos metros de ancho realizada en adoquín cerámico confinado con adopción de granito./ Tanto el adoquín de granito como el cerámico es utilizado frecuentemente en urbanización de zonas verdes, presentando ambos materiales buenas características de seguridad en lo referente a la resbalabilidad. Respecto al adoquín cerámico se encuentra clasificado como clase U3 con un valor de resistencia al deslizamiento de 54, estando en la gama más alta de resistencia al deslizamiento (...) en el Código Técnico de la Edificación". La fotografía que se acompaña al informe muestra una escalera ancha de cuatro escalones, realizada en el material descrito, en buen estado, sin defectos importantes, que en sus laterales está rematada por un murete recto y en línea horizontal a las huellas de la escalera. c) Escrito de la interesada, presentado el día 13 de octubre de 2007 en una oficina de Correos de Candás, en el que reclama la resolución de su solicitud y pide que se le faciliten los datos de la aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de responsabilidad civil. d) Escrito de la Alcaldesa, notificado a la interesada el día 9 de noviembre de 2007, en el que se la requiere para que subsane los defectos observados en su solicitud, concretamente la evaluación económica de los daños y justificación de la misma. e) Escrito presentado por la reclamante el día 17 de diciembre de 2007, en el que manifiesta hallarse pendiente de decisión sobre la necesidad de una

intervención quirúrgica en la rodilla “debido a la inestabilidad que presenta, teniendo cita en el hospital para el día 9 de enero de 2008, en la que se decidirá” acerca de la misma. f) Resolución de la Alcaldesa de Gijón, de 28 de enero de 2008, por 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 3 de marzo de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe al Jefe del Servicio de Policía Local en relación con el asunto. El día 18 de marzo de 2008, el Jefe de la Policía Local expone que, tal como indica uno de los agentes, el parte se realizó “según manifestaciones de la persona atendida”, al señalar ésta que “se cayó a consecuencia de que el lugar se encontraba resbaladizo, siendo comprobado por los agentes actuantes que efectivamente” estaba en ese estado “a causa de la humedad existente (...). Las medidas adoptadas por los agentes intervinientes consistieron en la atención y solicitud de una ambulancia para la persona herida”.

4. El día 26 de abril de 2008, 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 8 de mayo de 2008, la reclamante presenta un escrito en una oficina de Correos de Candás en el que solicita una copia íntegra del expediente. Consta en la diligencia extendida con fecha 12 de mayo de 2008 que compareció la interesada para examinar el expediente y se le entregaron las copias de los folios que solicitó. El día 19 de mayo de 2008, presenta aquélla en una oficina de Correos de Candás un escrito de alegaciones en el que insiste en la deficiencia de la escalera, la cual es corroborada por el informe de la Policía Local. Asimismo, indica que el informe técnico que en su día figura en el

expediente es posterior a la fecha de la caída y que aportó unas fotografías “donde se observa que en dicha zona se realizaron unas obras de acondicionamiento”.

5. Ante reiteradas solicitudes de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales para que informen el Servicio de Obras Públicas y la Sección de Jardines sobre si existe constancia del estado del pavimento de la escalera el día de la caída y las medidas que se adoptaron, el Jefe de la Sección de Jardines señala, el día 17 de septiembre de 2008, que “la zona a que hace referencia no tenía defecto alguno (...). Al no tener defecto no se tomó medida alguna”.

6. Con fecha 3 de octubre de 2008, se notifica a la reclamante un escrito de la Alcaldesa en el que se le pone de manifiesto el expediente. Comparece la reclamante el día 14 de octubre de 2008 y el día 24 de ese mismo mes presenta un nuevo escrito de alegaciones, en el que reitera que el contenido del informe de la Policía Local reconoce de forma expresa que “efectivamente el lugar se encontraba resbaladizo a consecuencia de la humedad existente”. Asegura que el principio de inmediatez da más valor a las manifestaciones del agente, que pudo apreciar desde el principio que el estado del pavimento de ladrillo cerámico estaba “muy resbaladizo y mojado por la lluvia” mientras que “el informe que ahora se remite desde la Sección de Jardines del Ayuntamiento de Gijón tiene lugar más de un año después de la caída, luego se supone que después de este tiempo las obras de las escaleras ya habrán concluido, de ahí que la zona no tenga ahora `defecto alguno`”.

7. Con fecha 7 de noviembre de 2008, una funcionaria del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que “con independencia de haber quedado fundamentada la falta de acreditación del hecho mismo y, en

referencia al alegado título de imputación, el mal estado del pavimento de ladrillo cerámico, esto es, el mal funcionamiento u obrar de esta Administración, incidir en que queda desvirtuado a la luz de la propia documentación obrante en el expediente: los informes procedentes de la Oficina Técnica de la Sección de Jardines de 8 de octubre de 2007 y de 17 de septiembre de 2008 así lo refrendan”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de diciembre de 2008, registrado de entrada el día 10 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 26 de febrero de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 26 de abril de 2007, 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 formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que no se ha asumido la instrucción íntegra del procedimiento por un mismo órgano. 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.- Imputa la interesada a la Administración los daños sufridos como consecuencia de una caída que dice haberse producido el día 26 de abril de 2007 en un parque público, “al tratar de bajar las tres escaleras (...), debido al mal estado en el que se encontraba el pavimento de ladrillo cerámico, muy resbaladizo y mojado por la lluvia de ese día, además de estar muy deteriorado”. La realidad del daño físico alegado, consistente en esguince de tobillo y fractura de la rótula derecha, la acredita mediante el informe del Servicio de Urgencias del Hospital El resto de los daños que aduce no cuentan con más soporte probatorio que el informe pericial de un facultativo privado.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, al margen de su entidad y de la valoración económica que, en

su caso, deba efectuarse del mismo, 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 al mal estado del pavimento cerámico de la escalera, porque estaba mojado por la lluvia de ese día y, además, muy deteriorado. Lo cierto es que de la caída en la escalera del parque y del modo en que ésta se produce y su causa no existe más prueba en el expediente que las meras manifestaciones de la reclamante, corroboradas por la Policía Local al ser llamada con posterioridad y afirmar que la escalera se encontraba resbaladiza. Ahora bien, esta manifestación no aporta al caso más luz que la constatación de que la lluvia sobre cualquier pavimento público puede influir en las condiciones de tránsito de peatones sobre el mismo, porque incrementa el riesgo de resbalar.

Como ya hemos expuesto con ocasión de dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de éste es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los principios plasmados en los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Aunque consideráramos que la condición de la prueba de los hechos se cumple, la caída no resultaría imputable al funcionamiento del servicio público. En las fotografías aportadas al expediente por la Administración se observa una escalera ancha, en buen estado y que no parece que haya sido reparada en fecha cercana a aquélla en la que se obtienen tales fotografías. En todo caso, el pavimento permanece con idéntico material al que tenía el día en que la interesada indica que se produjo la caída, pues ella misma manifiesta en su reclamación que la escalera es de ladrillo cerámico, material adecuado, según el informe de la Sección de Jardines que no ha sido desvirtuado, para su instalación en un parque público por sus condiciones y características técnicas. En consecuencia, a nuestro juicio, no existe una prueba suficiente de los hechos y, de haber sido éstos probados, no cabría atribuir la caída de la reclamante a la Administración municipal, ya que nos encontraríamos ante la actualización del riesgo general que asume cualquier peatón cuando utiliza las vías públicas.

Este Consejo Consultivo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que 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 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.