

Expediente Núm. 212/2009
Dictamen Núm. 40/2010

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 24 de febrero de 2010, 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 esa Alcaldía de 10 de febrero de 2009, 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 una vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 14 de julio de 2008, la interesada presenta en el registro del Centro Municipal de La Calzada del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública el día 31 de diciembre de 2007, cuando “al dirigirse (...) al supermercado (...) situado en la calle, y al intentar cruzar por una

zona adyacente a un parque público que se encuentra en la misma calle, tropezó con unas baldosas que se encontraban sueltas”.

Sobre los daños, señala que fue trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital “X”, donde le diagnosticaron “fractura de (Colles) en la muñeca derecha” y tuvo que seguir “tratamiento rehabilitador con medicación y fisioterapia”. Fue dada de alta por el Médico de Familia el día 8 de abril de 2008.

Cuantifica la indemnización que solicita en siete mil ochocientos treinta y cinco euros (7.835 €), que justifica con la aplicación del sistema de valoración recogido en la legislación de tráfico y desglosa en los siguientes conceptos: por días de baja, 5.335 €; y por secuelas, 2.500 €.

Propone prueba documental y testifical de una persona a la que identifica, aportando los datos para su localización.

Adjunta a su reclamación una copia de la siguiente documentación: a) Plano de situación, indicando el lugar de la caída. b) Tres informes del Área de Urgencias del Hospital “X” sobre la asistencia prestada a la interesada los días 31 de diciembre de 2007 y 3 y 8 de enero de 2008. En el primero se recoge el diagnóstico de fractura de Colles en muñeca derecha, tratada con manipulación y férula, y contusión en rodilla derecha; en el segundo se señala que acude por edema en manos, y en el último se consigna la existencia de hematoma en el codo derecho y molestias. c) Informe de alta del Servicio de Rehabilitación del Ambulatorio “A”, de fecha 8 de abril de 2008, en el que se refiere una evolución favorable tras la rehabilitación. d) Informe del Médico de Familia de la interesada, de fecha 23 de mayo de 2008, en el que se señala que “a raíz del traumatismo (esta) presenta síntomas y signos sugestivos de tendinitis del manguito rotador derecho, apreciándose en (radiografía) signos de atrapamiento subacromial. Persiste dolor residual en mano-muñeca derechas”.

2. Con fecha 24 de julio de 2008, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón requiere a la interesada para que subsane los defectos observados en su

solicitud, en particular para que señale la “indicación concreta y exacta del lugar en el que se produjeron los hechos, aportando, si es posible, fotografías”.

El día 29 de julio de 2008, la reclamante presenta en el registro del Centro Municipal de La Calzada un escrito en el que especifica que sufrió el percance en la confluencia de “la calle con la calle, encima del parque” . Adjunta dos fotografías, en las que se pueden apreciar dos baldosas ligeramente resquebrajadas, y una factura del Hospital “Y”, de fecha 7 de julio de 2008, relativa a los gastos derivados de la asistencia sanitaria recibida.

3. Con fecha 31 de julio de 2008, una Técnica de Administración General del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita informe en relación con los hechos a los Servicios de Policía Local y de Obras Públicas.

El Jefe de la Policía Local señala, con fecha 4 de agosto de 2008, que no se tiene constancia en dicha Jefatura de la mencionada caída.

Por su parte, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas del Ayuntamiento de Gijón informa, el día 8 de agosto de 2008, que “se ha comprobado la existencia de tres baldosas rotas que pudieron causar el accidente supuestamente sufrido” por la interesada. Añade que, “una vez conocido este defecto”, se dan instrucciones a la empresa encargada de la conservación viaria para que proceda a su reparación, respetando las prioridades ya existentes, e indica que “las baldosas defectuosas se encuentran en el centro de una acera de 3 metros de ancho y en una zona de visibilidad diurna buena”. Posteriormente, el día 2 de septiembre de 2008, aclara que “el estado que presentaban las baldosas podría causar ocasionalmente algún traspie a los peatones” .

4. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón, de fecha 22 de septiembre de 2008, se acuerda la admisión de las pruebas propuestas por la reclamante, requiriéndola para que aporte el pliego de preguntas a realizar a la testigo en el plazo de 10 días, y se fija la fecha, hora y lugar para la práctica de la prueba testifical.

El día 20 de octubre de 2008 se realiza la prueba testifical. Tras responder la testigo en sentido negativo a las preguntas generales de la ley, señala en relación con las formuladas por el Ayuntamiento, que el suceso se produjo sobre las 10:30 horas aproximadamente, que había buena visibilidad en la zona, que no se fijó si las baldosas resquebrajadas se apreciaban con facilidad o eran imperceptibles para los viandantes y que la acera es bastante ancha. Afirma que no vio caer a la interesada, que cuando ella llegó ya la estaba ayudando a levantarse otra persona.

5. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la reclamante el día 10 de noviembre de 2008, no consta en el expediente que se haya tomado vista del mismo por aquella o formulado alegación alguna.

6. Con fecha 10 de febrero de 2009, 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”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 10 de febrero de 2009, registrado de entrada el día 2 de marzo del mismo año, 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 14 de julio de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 31 de diciembre 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 habiendo asumido la instrucción del mismo el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales se suscriben por la Alcaldía diversas actuaciones, como la petición de subsanación y mejora de la solicitud o la apertura del trámite de audiencia, 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 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.- Imputa la interesada a la Administración los daños sufridos como consecuencia de una caída que dice haberse producido en la “acera que comunica la calle con la calle, encima del parque, de Gijón. Los daños por los que reclama y el proceso padecido resultan acreditados mediante los informes de la Fundación Hospital “X” y del Centro de Salud “B”, entre otros, que aporta.

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 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.

Sentados estos principios, respecto a la caída que dice haber sufrido la interesada, este Consejo, si bien no pone en duda el hecho de la misma, no puede compartir la imputación de la causa que la produce al servicio público. La accidentada sostiene que la caída fue motivada por unas baldosas que se encontraban sueltas, lo que, a su juicio, “supone una defectuosa conservación de la vía pública y la asunción de un riesgo que en modo alguno tiene que sufrir

la reclamante". Ahora bien, la instrucción del procedimiento no ha puesto de relieve de manera indubitada que la caída se debió justamente al denunciado estado de las baldosas, ya que la interesada no aporta más prueba de esta relación causa-efecto entre el estado que aquellas presentaban y la caída sufrida que su propia afirmación al respecto. Ni siquiera la prueba testifical por ella propuesta ha conseguido probar ese nexo causal, al afirmar la testigo que no vio la caída, y que cuando llegó a la altura de la accidentada esta ya estaba siendo atendida por otra persona. Por otro lado, de los datos facilitados por la testigo y del informe emitido por el Servicio de Obras Públicas del Ayuntamiento de Gijón se deduce que en el momento del accidente, 10:30 horas de la mañana, había buena visibilidad y que la anchura de la acera permitía un fácil tránsito por la zona. Tampoco existe constancia alguna de los hechos en los archivos de la Jefatura de la Policía Local de Gijón.

Con la actividad probatoria desarrollada, no resulta posible tener por acreditados el lugar y el modo en que se produjo la caída en los términos que se pretende en escrito de reclamación.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, cuando no existe prueba, que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, como sucede en el caso analizado, esta ausencia es suficiente por sí sola para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la reclamante, de acuerdo con los principios jurídicos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

No obstante, aun si diéramos por probado que la caída se produjo del modo que alega la reclamante, hemos de recordar que la mera existencia de unas baldosas ligeramente resquebrajadas en una acera de tres metros de ancho y a plena luz del día, incluso admitiendo como hacen los propios servicios técnicos del Ayuntamiento de Gijón que su estado "podría causar ocasionalmente algún traspíe a los peatones", no implica por sí misma una imputación automática de la responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de

Gijón, pues es preciso analizar si el estado del pavimento incumple el estándar básico del servicio.

Es doctrina reiterada de este Consejo que, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de entenderse en términos de razonabilidad, y que sus límites han de adaptarse a la naturaleza y finalidad del objeto sobre el que recae. En el presente caso, la reclamante, en fase de mejora de la solicitud, adjunta unas fotografías del estado de la acera en la que supuestamente se produjo la caída que evidencian la escasa entidad del defecto señalado.

Por tanto, hemos de concluir que en el supuesto examinado nos encontramos ante una caída que no sería sino la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública, por lo que no cabe imputar a la Administración municipal la responsabilidad patrimonial derivada del accidente.

En nuestro Derecho, la responsabilidad de la Administración no está concebida como un seguro universal, por lo que no cabe trasladar 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, deba soportar cada persona como riesgos generales de la vida.

En consecuencia, este Consejo estima que con los datos aportados difícilmente puede llegarse a la conclusión de que existe responsabilidad de la Administración, ya que la narración de los hechos que efectúa la propia reclamante y la prueba testifical practicada no prueban más que el hecho mismo de una caída y las consecuencias de ella derivadas, pero en modo alguno nos permiten concluir que la caída y el consiguiente daño han sido consecuencia del funcionamiento del servicio público.

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.