

Expediente Núm. 289/2010
Dictamen Núm. 112/2011

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
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 marzo de 2011, 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 20 de agosto de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por los daños ocasionados como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 23 de octubre de 2009, el perjudicado presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que solicita una “indemnización por daños sufridos por una caída provocada por una alcantarilla en mal estado” en la calle, n.º 34, de Gijón, el día 19 de octubre de 2009.

Adjunta copia de un parte de asistencia sin baja médica extendido el día 19 de octubre de 2009, con motivo de "accidente de trabajo", que afecta a una mano, en la que se aprecian "otros tipos de dislocaciones, esguinces y torceduras", junto con dos fotografías en las que se percibe la tapa de registro a la que el interesado achaca el accidente.

2. Atendiendo a la solicitud de informe formulada por la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, el día 5 de enero de 2010 el Jefe de la Policía Local suscribe una diligencia en la que hace constar que, "consultados los archivos de esta Jefatura en relación con el expediente (...), se ha podido comprobar que no hay constancia alguna sobre los hechos a que se hace referencia en el mismo".

3. El día 27 de enero de 2010, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo elabora un informe, a solicitud de la Jefa del Servicio instructor, en el que refiere que "en el lugar y fecha señalados en los que supuestamente se produjo el accidente sufrido (...), existía una tapa de registro de la red de saneamiento, de 20 x 20 cm, de color marrón oscuro lo que la diferencia del pavimento de la acera y con un deficiente estado de conservación al encontrarse ligeramente hundida, del orden de 15 mm como se observa en las fotografías que se adjuntan./ Si bien su estado no es el correcto, dadas las características de la tapa, sus dimensiones y el tamaño del hundimiento, así como su situación, pegada a la bajante del canalón, no se considera que represente un riesgo inminente para el tránsito peatonal".

A lo anterior añade que "el Ayuntamiento tiene adjudicadas las obras de conservación viaria a una empresa con un coste superior a los dos millones de euros anuales, la cual se encarga de efectuar las reparaciones que se detectan en función de unos valores de prioridad dependientes de las características del desperfecto, su ubicación, la densidad del tráfico en la zona, la visibilidad, las dimensiones de la vía, su iluminación, etc./ En este caso, el tránsito peatonal es escaso, el ancho de la acera es de 1,50 m y la visibilidad buena y en esas

condiciones, su reparación está condicionada por la existencia de otras incidencias con mayores urgencias de reparación”.

Al informe adjunta tres fotografías del lugar.

4. El día 3 de marzo de 2010, el perjudicado recibe la notificación de la solicitud que le dirige el Primer Teniente de Alcalde, relativa a la subsanación del defecto apreciado en la solicitud, que afecta a la “evaluación económica de la responsabilidad patrimonial”.

5. El día 18 de marzo de 2010 se recibe en el registro municipal de entrada un escrito firmado por el interesado en el que, atendiendo al requerimiento formulado, expresa que la cuantía de la indemnización que solicita asciende a seis mil ochocientos euros con veintitrés céntimos (6.800,23 €), en concepto de 30 días improductivos y 7 puntos de secuela por “rigidez en el quinto dedo de la mano izquierda” y “limitación en el hombro izquierdo”.

Seguidamente, solicita que “se recabe informe de la Policía Local de Gijón a fin de que emita informe realizado con ocasión del estado de la alcantarilla (...) durante la última semana de octubre del año 2010 (*sic*)”.

Al escrito adjunta una copia del parte de accidente de trabajo sufrido el día 19 de octubre de 2009, en el que se describe el mismo como “caída provocada en plena calle, al tropezar con una alcantarilla o similar en mal estado”, durante un “desplazamiento en su jornada laboral”, y del parte de alta de incapacidad temporal por contingencias profesionales en el que se refleja como fecha del accidente de trabajo el 19 de octubre de 2009, y como fechas de baja y alta, respectivamente, el 20 de octubre de 2009 y el día 19 del mes siguiente.

6. Mediante Resolución de la Alcaldía de 22 de marzo de 2010, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas por el reclamante, señalando a este un plazo de diez días para que presente el pliego de preguntas a realizar a la testigo propuesta, y se fija la fecha para la práctica del interrogatorio.

La citada resolución se notifica al reclamante y a la testigo.

7. El día señalado tiene lugar la práctica de la prueba testifical. La testigo afirma que el accidente se produjo cuando “iban juntos caminando por la calle”, que el suceso tuvo lugar “hacia la una del mediodía” y que la visibilidad “era buena”. Finalmente, a la pregunta sobre si “reflejan las fotografías obrantes al folio 3 del expediente el estado de la acera en el momento del suceso”, responde que “cree que sí”.

8. El día 5 de julio de 2010 se notifica al reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días.

9. El día 13 de julio de 2010, el interesado comparece en las dependencias municipales para consultar el expediente administrativo, y el día 22 del mismo mes presenta en una oficina de correos un escrito de alegaciones, sin firma, dirigido al Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón, en el que expresa que “si algo se deduce del informe del Servicio de Obras Públicas es una clara responsabilidad por parte de la Administración en la presente reclamación, dado que expresamente se reconoce el mal estado de la alcantarilla que fue el origen de la caída (...). En idéntico sentido ha de interpretarse el informe de la Policía Local”. Finalmente, concluye que “a la vista de la prueba practicada y acreditada por lo tanto la relación de causalidad entre el estado de la alcantarilla y las lesiones sufridas por el reclamante, así como la cuantificación económica de las mismas, procede la íntegra estimación de la reclamación”.

10. El día 11 de junio de 2010, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales suscribe una propuesta de resolución en el sentido de que debe desestimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, considerando que “las fotografías muestran una calle en línea recta, sin obstáculos que impidan la visibilidad general de la acera, y una tapa de

alcantarilla pegada a la fachada del edificio, perfectamente visible por su color y características, ligeramente hundida y perfectamente apreciable por el que transita por la citada zona, máxime teniendo en cuenta que según el testigo la caída se produce de día y la visibilidad era buena”.

11. El día 20 de agosto de 2010, la Alcaldesa dirige al interesado una comunicación en la que señala que, con motivo de la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo, y “en aplicación del artículo 42.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se suspende el procedimiento hasta en tanto no se cumpla plenamente lo requerido, o pasado el plazo legalmente estipulado se dicte resolución”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de agosto de 2010, registrado de entrada el día 6 del mes siguiente, 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 expediente.

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 el interesado activamente legitimado 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 23 de octubre de 2009, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 19 de ese 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, se ha practicado un trámite de audiencia y se ha elaborado una 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 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 al interesado, 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.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, hemos de poner de manifiesto que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, cuya suspensión se pretendía, se encontraba ya vencido a tenor de lo dispuesto 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 LRRL), 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.- Es objeto de nuestro análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que el perjudicado reclama a la Administración municipal una indemnización por los daños sufridos a causa de una caída en la vía pública.

En lo que a la efectividad de aquellos se refiere, ha resultado acreditado que el interesado sufrió daños en una mano, en forma de “otros tipos de dislocaciones, esguinces y torceduras”, como se señala en el parte de asistencia aportado junto con el escrito de reclamación, y que estuvo impedido, por causa de la lesión sufrida, para desempeñar las funciones propias de su puesto de trabajo durante 30 días.

Ahora bien, la existencia de unos daños efectivos, evaluables económicamente e individualizados 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 al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si el daño que esta acarrea es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Respecto a la primera de las cuestiones, hemos de poner de relieve, en primer lugar, que el interesado no refiere en ninguno de los escritos aportados durante la instrucción del procedimiento cuál ha sido el mecanismo productor de la caída, ni propone que se interrogue a la testigo sobre las circunstancias en que aquélla se produjo.

Como ha señalado este Consejo en anteriores dictámenes, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que se produjeron los hechos, esta ausencia de prueba es suficiente, por sí sola, 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 sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Si lo anterior pudiese obviarse, suponiendo que la causa de la caída ha sido un tropiezo provocado por el desnivel existente entre la tapa de una

alcantarilla y la acera, al que hace referencia en su informe el servicio municipal al que se imputa la responsabilidad del daño alegado, la conclusión del presente dictamen no variaría.

En efecto, de conformidad con el artículo 25.2 de la LRBRL corresponde a la Administración municipal mantener el pavimento de la vía pública en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan. Ello requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

En el caso que analizamos, entendemos que la entidad mínima de la irregularidad denunciada -15 milímetros, como señala el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo en su informe- es jurídicamente irrelevante para generar en el interesado el derecho a percibir una indemnización. Refuerzan la anterior conclusión otros extremos que se refieren en el mismo informe, como las reducidas dimensiones de la tapa -20 x 20 cm-, su perfecta visibilidad y su ubicación -"pegada a la bajante del canalón"- en una acera de 1,50 metros de anchura.

Por todo ello, a juicio de este Consejo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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.