

Expediente Núm. 293/2010
Dictamen Núm. 113/2011

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 21 de mayo de 2009, la perjudicada 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.

Inicia su escrito relatando que “el día 9 de octubre de 2008, sobre las 10:30 horas (...), caminaba por el puente” existente en el parque que identifica, “cuando por efecto de la humedad y dado que la madera con que está construido el citado puente, al parecer, es muy resbaladiza cuando está

húmeda y no existiendo ninguna señal así como ninguna información de tal circunstancia que pudiese avisar del peligro, se produce una caída”.

Refiere que “tuvo que ser asistida en el Hospital con el diagnóstico de:/ Esguince grado 3 en rodilla izquierda./ Rotura de ligamento interno en rodilla izquierda”, donde “se procede a la inmovilización total de la pierna izquierda (...) durante un periodo de 22 días, remitiéndola posteriormente a su traumatólogo, (y que) debido a las lesiones anteriores es dada de baja por la Seguridad Social y siendo controlada a su vez por la mutua a la que pertenece, dado que es autónomo./ Posteriormente recibe atención médica en el Servicio de Traumatología (...) donde al cabo de seis semanas se la dirige a rehabilitación (...), finalizando todo el proceso con el alta el día 16 de marzo de 2009”.

A propósito de la relación de causalidad, afirma que “el problema existente con la humedad y el material utilizado para la construcción del puente, sin señalización alguna (...), es la causa directa del daño, y demuestra el mal funcionamiento de la Administración local en sus deberes de mantenimiento de los lugares públicos y señalización de los peligros existentes en los mismos”.

Evalúa la indemnización en nueve mil ciento cuarenta y cuatro euros con cinco céntimos (9.144,05 €) y, finalmente, solicita que “por los servicios de mantenimiento del Ayuntamiento de Gijón o de la empresa que se encargue del mismo se emita informe sobre el peligro de resbalar en situación de humedad, existente en el puente objeto de la reclamación así como de la existencia de avisos de peligro”, así como que se practique la prueba testifical, a cuyo objeto identifica a un testigo, y documental, para lo que adjunta al escrito de reclamación una copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe del Área de Urgencias de un hospital, fechado el día 9 de octubre de 2008, en el que se refleja como diagnóstico “lesión ligamento lateral interno rodilla I”. b) Solicitud de consulta al Servicio de Rehabilitación de un centro sanitario público, suscrita por un traumatólogo el día 11 de noviembre de 2008, en la que se refleja “esguince grado II-III ligamento lateral interno rodilla izquierda 19-X-08.

Tratamiento con yeso 2 semanas y posteriormente rodillera con flejes". c) Parte médico de alta de incapacidad temporal por contingencias comunes en el que se refleja, como fecha de la baja, el día 10 de octubre de 2008 y, como fecha del alta, el día 16 de marzo de 2009.

2. El día 23 de octubre de 2009, el Jefe de la Sección de Jardines y la Jefa de la O. T. de la Sección de Jardines, suscriben un informe, a solicitud de la Jefa del Servicio instructor, en el que manifiestan que "el puente de dicho parque está realizado en madera de iroko. Se desconoce el coeficiente de resbalabilidad de esta madera; no obstante, el pavimento presenta un ranurado para evitar deslizamientos y se encuentra correctamente instalada, por lo que en circunstancias normales no debería representar un riesgo para los usuarios del parque".

3. Con fecha 26 de octubre de 2009, el Director General de Servicios de la Empresa Municipal de Limpiezas libra un informe, a solicitud de la Jefa del Servicio instructor, en el que refleja idénticas consideraciones a las contenidas en el de la Sección de Jardines, añadiendo que "el puente cuenta con barandillas exteriores".

4. Atendiendo a la solicitud de informe formulada por la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, el Jefe de la Policía Local suscribe, el día 3 de febrero de 2010, 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".

5. Mediante Resolución de la Alcaldía de 26 de mayo de 2010, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas por la reclamante, señalando a esta un plazo de diez días para que aporte el domicilio a efectos de notificaciones

del testigo y presente el pliego de preguntas a realizar al mismo, fijando la fecha para la práctica del interrogatorio.

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

6. El día señalado tiene lugar la práctica de la prueba testifical. El testigo responde afirmativamente a las preguntas propuestas por la reclamante sobre si presenció el accidente y si llovía en el momento del accidente, y niega que hubiese “en el puente alguna señal que indicase la peligrosidad de transitar por el lugar con lluvia”. Responde afirmativamente a las preguntas propuestas por la instrucción sobre si el puente posee barandillas a los dos lados y sobre si el “suelo del puente está ranurado”. Cuando se le pregunta si el puente “es el único lugar habilitado para el paso de peatones”, contesta que “para atravesar el parque sí, si no tendría que rodear todo el parque”, y a la pregunta sobre si “había algún impedimento u obstáculo o gente que impidiese ir cogido a las barandillas” afirma que “no lo recuerda”.

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

8. El día 14 de julio de 2010, la interesada comparece en las dependencias municipales para consultar el expediente administrativo y manifiesta, según consta en diligencia de comparecencia firmada por una funcionaria del Servicio instructor y por la propia interesada, que “no desea presentar alegaciones en el trámite de audiencia”.

9. El día 20 de agosto 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 “no se ha probado por parte de la perjudicada, a la que incumbe la carga probatoria, que el puente no reúne las características adecuadas para el paso de peatones, ni ha presentado prueba pericial que

acredite que el mismo por sus características es resbaladizo (...). Antes al contrario, de las fotografías, de las testificales y de los informes se infiere que el puente posee barandillas, está construido de madera pero posee un ranurado precisamente para evitar el deslizamiento de los transeúntes, y los informes municipales no desvirtuados de contrario manifiestan que el mismo es adecuado y no supone riesgos para los transeúntes en circunstancias ordinarias”.

10. El día 20 de agosto de 2010, la Alcaldesa dirige a la interesada 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”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de agosto de 2010, registrado de entrada el día 7 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 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 21 de mayo de 2009, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 9 de octubre del año anterior, por lo que, aun sin considerar el tiempo de curación de las lesiones sufridas, 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 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.

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 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.- Es objeto de nuestro análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la perjudicada 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, resulta de los informes médicos aportados por la interesada que la caída le produjo la lesión del ligamento lateral interno de la rodilla derecha, lo que la mantuvo impedida para el ejercicio de su profesión hasta el día 16 de marzo de 2009.

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 a la reclamante el derecho a ser indemnizada 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 destacar que las pruebas aportadas por la interesada únicamente prueban la realidad misma de la caída en un día lluvioso y las consecuencias de ella derivadas. Sin embargo, el resto de los hechos con los que se construye la reclamación, singularmente el motivo que pudo haber ocasionado el accidente, solo encuentra apoyo en las declaraciones de la afectada, sin que esta haya aportado medio de prueba alguno que permita tenerlo por cierto. Por tanto, desconocemos si la caída se debió a un traspie, por estar el suelo resbaladizo; si cayó porque el calzado que llevaba era inadecuado, o si el accidente se produjo por otra causa.

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, dando por cierto que la caída se produjo al resbalar en el puente de madera, 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. A tenor de la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de las calles, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad. El carácter antideslizante del pavimento de las vías públicas es una exigencia de pura lógica, y constituye un requisito impuesto a los pavimentos de los itinerarios peatonales por el artículo 6 de la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras.

Sin embargo, en el procedimiento que analizamos, la reclamante no ha aportado prueba alguna que demuestre el carácter deslizante del pavimento y, frente a la ausencia de prueba de parte, los servicios responsables informan que el propio diseño del puente, en particular su suelo estriado, atiende a la finalidad de "evitar deslizamientos".

En ausencia de prueba acerca de la peligrosidad del solado del puente, la responsabilidad del accidente sufrido no puede imputarse a la Administración. A juicio de este Consejo, 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.