

Expediente Núm. 211/2011
Dictamen Núm. 391/2011

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 29 de diciembre 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 V. E. de 12 de julio de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de enero de 2011, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con las lesiones que sufrió tras una caída en la vía pública, el día 15 de febrero de 2010.

Refiere haber caído “en el paso de peatones situado en la Plaza, (...), justo donde se unen las baldosas de la plaza con el paso de peatones”, y

especifica que el motivo del accidente fue “el defectuoso estado de las citadas baldosas, parte de ellas sueltas y otras rotas”. Indica que el día 15 de octubre de 2010 se cambiaron siete baldosas.

Añade que la Policía Local se personó en el lugar. Como daños, señala graves lesiones en el brazo izquierdo y golpes en la cabeza, en la cara y en la columna, así como una fisura de dos costillas. Después de relatar la asistencia sanitaria que recibió, precisa que tras haber sido dada de alta el día 18 de octubre de 2010 le quedaron secuelas. Valora el daño ocasionado en dieciocho mil setecientos un euros (18.701,00 €).

Afirma que el daño es imputable al Ayuntamiento de Gijón, como responsable del correcto mantenimiento de las vías públicas, y solicita que se tenga por formulada reclamación de responsabilidad patrimonial.

Mediante otrosí, propone prueba documental, consistente en toda la documentación aportada, así como que se requiera informe a la Policía Local.

Añade que “entre las personas que se arremolinaron me desapareció el reloj”.

Adjunta, entre otros, los siguientes documentos: a) Cinco fotografías de una acera con baldosas rotas. b) Hoja de la Unidad de Soporte Vital Básico, relativa al servicio prestado a la reclamante el día 15 de febrero de 2010, sobre las 8:44 horas, en la Plaza, por caída, en la que consta que presenta dolor en hombro izdo., espalda y cara. c) Informe del Servicio de Cirugía Ortopédica y Traumatología de un hospital público, datado el 26 de febrero de 2010, en el que se consigna que la perjudicada “ingresó en S. de Urgencias tras traumatismo, según refiere”. En el apartado relativo a evolución se anota “de urgencia se inmoviliza la fractura (...). El 19-02-10 se realiza osteosíntesis (...). Observa buena evolución clínica y radiológica, por lo que es alta hospitalaria para seguimiento ambulatorio”. La impresión diagnóstica es de “fractura cuello quirúrgico de hombro izdo. Lumbalgia postraumática”.

2. Con fecha 28 de febrero de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe a la Policía Local y al Servicio de Obras Públicas.

Mediante diligencia datada el 1 de marzo de 2011, el Jefe de la Policía Local remite al Servicio de Reclamaciones Patrimoniales una copia del parte obrante en sus archivos. En él consta que el día 15 de febrero de 2011, a las 08:44 horas, dos agentes informan que “se solicitó la presencia de una ambulancia para trasladar a (la reclamante), de 61 años de edad, la cual había tropezado en la calzada de la c/ con c/ y caído al suelo, sufriendo un golpe en la cabeza y el hombro izdo. No se observó ningún tipo de anomalía en el pavimento”.

El día 22 de marzo de 2011, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas informa que “en la fecha en la que supuestamente se produjo el accidente (...) aún no había dado comienzo la ejecución del actual contrato de conservación viaria, no disponiendo el Ayuntamiento de equipos destinados a dicha función durante el periodo comprendido entre noviembre de 2009 y marzo de 2010./ El lugar se encuentra en uno de los pasos de peatones de la plaza y, si bien el pavimento de (la) acera estaba deteriorado como se aprecia en las fotografías que se adjuntan, no se tuvieron noticias de accidentes entre los peatones hasta la fecha de su reparación, realizada en octubre de 2010./ La zona es muy transitada por los peatones”, siendo una plaza con espacios amplios y buena visibilidad, lo que permite localizar fácilmente cualquier deterioro del pavimento u obstáculo existente (...). Se trataba de roturas de las baldosas pero que no presentaban desniveles peligrosos en los que se pudiese tropezar a excepción de una esquina de la arqueta de alumbrado con la banda contigua al bordillo que delimita la calzada”.

3. Mediante Resolución de la Alcaldía de 6 de abril de 2011, se admite la prueba documental propuesta por la reclamante.

4. Con fecha 29 de abril de 2011, se notifica a la interesada un oficio de la Alcaldesa de Gijón en el que se le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

No consta que la reclamante haya formulado alegaciones en este trámite.

5. Con fecha 12 de julio de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por considerar que no está acreditada la relación de causalidad y que el defecto al que la perjudicada anuda el daño no es jurídicamente relevante.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de julio de 2011, registrado de entrada el día 25 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 enero de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 15 de febrero de 2010, 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 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.

Por último, se aprecia que en el momento de emitir el presente dictamen ya ha sido rebasado 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.- Es objeto de análisis la reclamación de una indemnización por las lesiones que la interesada atribuye a una caída en la vía pública, ocurrida el día 15 de febrero de 2010.

Obran en el expediente pruebas de la lesión que se le diagnosticó a la perjudicada ese día e indicios de que sufrió una caída en la vía pública.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado 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, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en las que aquellos se produjeron.

En el escrito inicial, la interesada afirma haber caído en el paso de peatones de la Plaza, donde se une con las baldosas de la misma, y que el motivo fue “el defectuoso estado de las citadas baldosas”. Según el parte policial, la reclamante manifestó haber tropezado en la calzada y caído al suelo. La reclamante no aporta prueba alguna de que la caída se haya producido en la forma y en las circunstancias que relata. El tropiezo y las consecuencias del mismo solo se deducen de sus manifestaciones, lo que no es bastante para tenerlos por ciertos.

Como ha manifestado este Consejo en ocasiones anteriores, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia es suficiente, por sí sola, 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 apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Por otra parte, aunque considerásemos probados los extremos de hecho alegados por la reclamante, la conclusión del presente dictamen no cambiaría.

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, los

servicios de limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, 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. 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 del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Hay constancia en el expediente de que en la Plaza existía una zona en la que las baldosas estaban rotas, pero ni siquiera la perjudicada alega que hubiera desniveles en el pavimento, o que los fragmentos de baldosa se movieran, y la propia Policía Local afirma que no se observó ningún tipo de anomalía en el pavimento. Además, los servicios municipales informan que el lugar es muy transitado y que no les constan otros percances en él. Señalan, asimismo, que la zona es amplia y con buena visibilidad, lo que permite localizar fácilmente cualquier deterioro u obstáculo existente en el pavimento.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que no cabe exigir al servicio público la inmediata reparación de irregularidades de escasa entidad, como la aparición de rajaduras o quebras en las baldosas.

Asimismo, y 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 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 consecuencia, a juicio de este Consejo Consultivo, la responsabilidad del accidente sufrido no resulta imputable a la Administración, al no existir prueba alguna acerca de la relación de causalidad y, por otra parte, al encontrarnos ante una concreción del riesgo general que asume cualquier

persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es una adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, 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.