

Expediente Núm. 262/2011
Dictamen Núm. 68/2012

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 marzo de 2012, 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 26 de octubre 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 30 de marzo de 2011, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones que sufrió tras una caída en la vía pública el día 17 de junio de 2010.

Refiere que sobre las 16:00 horas del día indicado, “cuando se desplazaba caminando por la calle (...), tuvo una caída, originada por el

mal estado (...) de la acera, donde faltaban losetas y el estado de conservación de la misma era muy deficiente”.

Añade que, a su requerimiento, la Policía Local se personó en el lugar de los hechos y que los agentes avisaron a una ambulancia que trasladó al perjudicado al Hospital, donde se le diagnosticó “torsión de rodilla derecha”, siendo la impresión diagnóstica de “esguince de rodilla”. Valora el daño ocasionado en once mil quinientos veinticuatro euros con ochenta y cinco céntimos (11.524,85 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 145 días improductivos, 7.780,70 €; 4 puntos de secuelas, por “gonalgia postraumática” y “agravación de artrosis previa”, 3.121,96 €; 10% de factor de corrección sobre las secuelas, 312,19 €, y gastos médicos, 310 €.

Tras fundamentar en derecho las reglas procedimentales y de fondo en orden a la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, finaliza solicitando al Ayuntamiento de Gijón que dicte resolución reconociéndole el derecho a una indemnización por importe de 11.524,85 €.

Adjunta a su escrito copia de la siguiente documentación: a) Parte de la Policía Local. b) Informe de alta de Urgencias del Hospital relativo a la asistencia prestada al perjudicado el día de la caída. c) Informe sobre las lesiones y secuelas que presenta el perjudicado, elaborado por un especialista en Valoración del Daño Corporal.

2. Con fecha 5 de mayo 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 9 de mayo 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 17 de junio de 2010, a las 16:00 horas, dos agentes “se personan en la c/, donde un chico había caído y necesitaba asistencia sanitaria./ Comprobada la veracidad de los hechos, se avisa a una ambulancia, que traslada a esta persona al Hospital/

Según manifiesta el herido, la caída se produjo por una baldosa que falta en el pavimento”. Al parte se adjuntan dos fotografías del lugar de la caída donde se observa la falta de una baldosa o de parte de la misma.

El día 18 de mayo de 2011, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas informa que “en el lugar y fecha señalados en la presente reclamación (...) existía (...) un desperfecto consistente en la falta de un trozo de baldosa./ En las fotografías que se adjuntan se pueden apreciar sus características. Las dimensiones son 30 x 10 x 3 cm, siendo apreciable a simple vista; en la zona no existen obstáculos que impidan la visibilidad y el ancho de la acera es de 3 metros./ Una vez tenido conocimiento de su existencia, el día 22 de junio de 2010 se crea la correspondiente orden de trabajo, procediendo a su reparación (...) los equipos de conservación viaria el día 26 de junio de 2010./ En general, el estado de conservación de la calle no es bueno, estando incluida su reurbanización dentro del Plan de Avenidas previsto por la Corporación Municipal./ A lo largo del año 2010 se realizaron en dicha calle ocho intervenciones y en lo que va del año 2011 otras cinco a fin de reparar aquellos desperfectos que presentaban mayor riesgo para el tránsito peatonal y rodado”.

3. Mediante Resolución de la Alcaldía de 6 de junio de 2011, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas por la reclamante y se dispone la práctica de esta última. En el día y hora señalados tiene lugar el interrogatorio del testigo que acompañaba al perjudicado en el momento de la caída, que manifiesta ser conocido suyo, que a la hora del siniestro había luz diurna, que la visibilidad de la zona era normal y que el ancho de la acera era de 3 metros, aproximadamente.

4. Con fecha 25 de agosto de 2011, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón comunica al interesado 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 el reclamante haya formulado alegaciones en este trámite.

5. El día 26 de octubre de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Señala que "la responsabilidad de la Administración debe exigirse en función de unos límites razonables. La falta de un trozo de baldosa rota, teniendo en cuenta las circunstancias del lugar, anchura, visibilidad y hora, así como la gran afluencia de gente, no puede considerarse relevante para imputar el resultado a la Corporación, sin que pueda llegarse a la exigencia de una eficacia del servicio que excedería de las que comúnmente se reputan obligatorias, convirtiendo a la Administración en aseguradora universal. No se puede pretender que un pequeño desperfecto suponga la creación de un riesgo tan relevante que haga surgir la responsabilidad".

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de octubre de 2011, registrado de entrada el día 3 de noviembre de 2011, 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 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 30 de marzo de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 17 de junio 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.

Sin embargo, 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.

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.- Interesa el reclamante el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de una caída “originada por el mal estado” de la acera, “donde faltaban losetas y el estado de conservación de la misma era muy deficiente”. La realidad de la caída, del lugar en el que se produce y del daño sufrido pueden considerarse acreditados con el informe de la Policía Local, la testifical practicada y los informes médicos relativos a la asistencia sanitaria prestada al perjudicado.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer al reclamante su derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si la caída que produjo el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

A la luz de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de 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.

En el presente caso, nos asiste una constancia incontrovertible del estado de cosas al tiempo del siniestro, dado que los agentes de la Policía Local

personados en el lugar de los hechos tomaron, instantes después del accidente, dos fotografías en las que se aprecia con nitidez el desperfecto al que se imputa la caída del perjudicado. Y esa deficiencia consiste en la existencia de un hueco -cuyas dimensiones son 30 x 10 x 3 centímetros- en una acera de una anchura de 3 metros ante la falta de una baldosa o de parte de ella.

Adverado ese estado de cosas, hemos de recordar que es doctrina de este Consejo que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una acera, por limitado que este sea. 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, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

Aplicado lo anteriormente razonado al caso concreto sometido a nuestro dictamen, son varias las circunstancias a considerar. Está, en primer lugar, la edad del perjudicado -26 años a la fecha del siniestro-, que pasea acompañado por un conocido de su misma o parecida edad, es decir dos personas jóvenes y a las que por fuerza ha de suponérseles una capacidad de reacción frente a los imponderables superior a la que tendrían ante el mismo obstáculo personas de mayor edad o con sus capacidades limitadas; en segundo lugar, caminan por las inmediaciones de sus respectivos domicilios, razón que nos inclina, a su vez, a suponerles conocedores de que el estado de conservación de la calle por donde andan no es óptimo; en tercer lugar, la fecha y hora de la caída, esto es, el percance tiene lugar a plena luz del día y a primera hora de la tarde del mes de junio; y, por último, el trazado de la calle, recto, con una anchura de 3

metros, donde se observa un hueco que en su longitud máxima (largo) no supera los 30 centímetros, bajando a 10 centímetros en la anchura. Circunstancias todas ellas que permiten concluir a este Consejo que no cabe imputar a la Administración el resultado dañoso. Por lo demás, el reconocimiento por parte del Servicio de Obras Públicas del Ayuntamiento de Gijón de que el estado de la calle en general es mejorable va seguido de una constante intervención en la zona, que le llevó a realizar ocho actuaciones a lo largo del año 2010 y cinco en los cinco primeros meses de 2011, lo que denota diligencia en atender al exigible estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas, y que, como antes indicamos, nunca puede ser entendido en términos tales que implique la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una acera, por limitado que este sea -empresa esta de imposible asunción por lo gravoso y complejo-, sin que sea exigible en derecho a la Administración este grado de eficiencia.

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, y apreciadas las circunstancias antes citadas, nos encontramos, en el presente supuesto, ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite a la concreción del riesgo que asume el ciudadano cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es la 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.