

Expediente Núm. 158/2012
Dictamen Núm. 213/2012

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 12 de julio 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 12 de junio de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 7 de diciembre de 2011, la interesada presenta en el registro municipal escrito en virtud del cual formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Gijón por los daños sufridos tras una caída en la vía pública el día 24 de agosto de 2011.

Expone que en esa fecha, “sobre las 11:45 horas, sufrió un accidente” en una avenida de la localidad “al tropezar con una baldosa de la acera que se encontraba suelta, sobresaliendo hacia arriba lo que provocó que” perdiera el equilibrio, “lesionándose la muñeca derecha”, lo que a su juicio “revela un deficiente funcionamiento del servicio público de conservación de la red viaria del cual debe responder el Ayuntamiento de Gijón”.

Prosigue relatando que tras la caída acudió a un centro de salud cercano, en el que fue atendida, y posteriormente debió seguir tratamiento fisioterápico en una clínica privada, sin que se haya “recuperado totalmente”, pues presenta “secuelas permanentes en la muñeca por deformidad, limitación de movilidad y dolor”. Al efecto, propone la práctica de prueba pericial “a fin de que por perito especialista traumatólogo se emita dictamen sobre (...) los daños sufridos” y “valoración y cuantificación” de las secuelas. Asimismo, identifica a un testigo presencial de los hechos.

Adjunta diversa documentación, entre la que se encuentra hoja de episodio en Atención Primaria, en la que consta que el día de la caída fue atendida en un centro de salud, presentado a la exploración “importante deformación a nivel de muñeca derecha, sobre todo radial, con dolor y crepitación a ese nivel”, y factura emitida por la clínica a la que acudió a rehabilitación, acompañada por un informe en el que se indica que se trata de “paciente con antigua fractura de colles de muñeca derecha, sufre caída casual sobre la misma extremidad”. Asimismo, aporta cinco fotografías del lugar de la caída.

2. Con fecha 12 de diciembre de 2011, la Alcaldesa solicita a la interesada la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial y la presentación de pliego de preguntas para la práctica de prueba testifical, advirtiéndole de que en caso de no cumplimentarse el trámite requerido en el plazo conferido al efecto, se le tendrá por desistida de su petición.

Igualmente, se le informa de la suspensión del procedimiento hasta el cumplimiento del trámite o el transcurso del plazo para ello, notificándosele el día 16 de diciembre.

3. Con fecha 27 de diciembre de 2011, la interesada presenta escrito en el que cuantifica el daño padecido en nueve mil ochenta y ocho euros con noventa y nueve céntimos (9.088,99 €), adjuntando pliego de preguntas a formular al testigo.

4. Con fecha 29 de diciembre de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita informes a la Policía Local y al Servicio de Obras Públicas sobre los hechos descritos en la reclamación.

El día 16 de enero de 2012, el Intendente en funciones de Jefe de la Policía Local extiende diligencia en la que informa que no existe “constancia alguna sobre los hechos”.

El día 23 del mismo mes, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo informa que la calle en la que se produjo el percance “tiene un ancho de 3,65 m”, y que, durante el año 2011, “los equipos de conservación viaria intervinieron” en ella “en dieciocho ocasiones durante las cuales, entre otros trabajos, procedieron a la sustitución de 354 baldosas”, señalando que “el motivo por el cual se rompen o sueltan baldosas en las aceras suele ser el paso de la maquinaria de limpieza y baldeo, o el estacionamiento indebido de vehículos sobre ellas./ En este caso, tal y como se aprecia en las fotografías que se adjuntan, se trata de unas baldosas sueltas y otra rota. En las mismas fotografías se observa, debido a la diferencia de tonalidad en el pavimento, que recientemente se habían colocado baldosas nuevas reparando la acera, sin que en ese momento se apreciaran más elementos sueltos o rotos en la zona”.

Por lo expuesto, concluye que “el nivel de conservación de esta calle es muy alto”, añadiendo información sobre el coste de la conservación viaria en la ciudad y el sistema de trabajo de los equipos de mantenimiento.

5. El 27 de marzo de 2012, la Alcaldesa dicta resolución admitiendo la prueba documental y testifical propuesta, citándose en virtud de la misma al testigo, lo que se comunica a la interesada.

6. El día 19 de abril de 2012 comparece el testigo, hijo de la interesada.

En su declaración, responde afirmativamente a las tres cuestiones planteadas por aquella, de lo que resulta que corrobora el motivo de la caída (el tropiezo “con una baldosa que se encontraba suelta y sobresaliendo”), y que a consecuencia de la misma “tuvo que acudir inmediatamente después” a un centro de Atención Primaria.

Asimismo, en respuesta a las preguntas formuladas a instancia del Ayuntamiento, confirma que “le consta que la reclamante tiene un extenso historial médico anterior a la caída”, “que sabe y le consta que” presenta “dificultades de movilidad provocada por la lesión que le fue diagnosticada en el año 2006 -gonartrosis-, habiendo sido tratada en septiembre de 2009 de un traumatismo craneal”, y que “las lesiones sufridas se han visto agravadas por el proceso de osteoporosis que ya le fue diagnosticado en el año 2003”. A la vista de las fotografías tomadas por el Servicio de Obras Públicas, identifica “el lugar exacto de los hechos”, y la baldosa “que aparece hundida junto a la arqueta existente en la fotografía número 2”; añade que “no había mucha gente, siendo la visibilidad muy buena” y “hacía sol”, lesionándose la mano derecha “al evitar de forma instintiva el golpe contra el suelo”.

7. Con fecha 26 de abril de 2012, se notifica a la reclamante un oficio de la Alcaldesa de Gijón relativo a la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 5 de junio de 2012, previa vista y obtención de copias del expediente, la perjudicada presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta

que el informe del Servicio de Obras Públicas “reconoce el defectuoso estado en que se encontraban las baldosas de la acera”.

8. El día 12 de junio de 2012, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en la que propone desestimar la petición atendiendo a que, a la vista de las imágenes incorporadas al expediente, “la existencia de una baldosa desnivelada (...) no supone por sí sola un obstáculo esencialmente peligroso, ni se puede pretender que ese defecto apreciable suponga la creación de un riesgo tan relevante que haga surgir la responsabilidad del municipio”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de junio de 2012, registrado de entrada el día 18 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 el día 7 de diciembre de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae causa el día 24 de agosto de 2011, por lo que es claro que ha sido 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.

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 la reclamante el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de una caída en la acera, en la ciudad de Gijón, que atribuye a un tropiezo debido a que una baldosa “se encontraba suelta, sobresaliendo hacia arriba”.

A la vista de la documentación obrante, debemos considerar probada la producción del daño consistente en, al menos, contusión en la muñeca derecha, que requirió inmovilización y realización de fisioterapia específica, si bien las secuelas aducidas por la interesada no se encuentran corroboradas por informe médico alguno. La realidad de la caída y del lugar en el que se produce, por su parte, ha de tenerse por acreditada mediante la testifical practicada -siendo el único testigo presente hijo de la interesada-, el informe médico que constata que recibió asistencia en un centro de salud próximo el día de los hechos, tras “caída casual”, remitiéndose parte médico al Juzgado de Guardia, y las manifestaciones de la propia accidentada.

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 a la reclamante su derecho a ser indemnizada 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.

Al respecto, 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.

En el presente supuesto, de acuerdo con la prueba testifical practicada la caída se produce al tropezar “con una baldosa que se encontraba suelta sobresaliendo”, identificándola como la “que aparece hundida junto a la arqueta existente en la fotografía número 2”, resultando probada la existencia de una baldosa suelta, tal y como refleja las imágenes aportadas tanto por la propia interesada como por el Servicio de Obras Públicas.

Descendiendo a los supuestos de baldosas sueltas o inestables, ya hemos afirmado que “no nos bastaría (...) con proclamar el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración para deducirla, sino que nos preguntaríamos si la existencia de una baldosa suelta y la probabilidad de que se pise -la mayoría de las veces sin más consecuencias que un mínimo desequilibrio que no impide reanudar el paseo- es un riesgo general razonable que asume cualquier viandante, cualesquiera que sean su edad y sus concretas circunstancias, cuando utiliza las vías públicas urbanas” (Dictamen Núm. 31/2006). En línea de principio, y sin perjuicio de las matizaciones que merece la casuística, este Consejo estima que la diligencia exigible al servicio público difícilmente alcanza al extremo de que le resulte imputable la circunstancia de que exista una baldosa suelta o resquebrajada en la acera, pues incluso la corriente doctrinal que privilegia el carácter objetivo de la responsabilidad suele acudir en estos casos a la ponderación de factores adicionales, tales como la constatación de caídas anteriores en el mismo lugar, la localización del desperfecto al pie de un paso de cebra o la presencia, no ya de una, sino de una serie continuada de baldosas sueltas.

En el caso concreto sometido a nuestro dictamen no concurre ninguna de las circunstancias mencionadas que agrave ese riesgo mínimo que representa una baldosa suelta -pues aunque el defecto se reproduce en varias de ellas, según la interesada y el Servicio municipal, a tenor de lo declarado por el testigo la baldosa directamente implicada es solo una, apreciable en las imágenes por su proximidad a una arqueta, como señala él mismo-, sin que, por otra parte el escaso desnivel que las fotografías revelan en lo referente a la pieza afectada alcance una entidad relevante para imputar a la Administración el resultado dañoso. Consta, por el contrario, que la acera tiene un ancho suficiente para sortear con facilidad la deficiencia, siendo esta plenamente perceptible por el viandante, más aún en condiciones que, de nuevo el testigo, considera como de "visibilidad muy buena". Tampoco cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcance a garantizar la inmediata conjunción de las baldosas que se hayan hundido ligeramente -empresa esta difícilmente asumible por gravosa y compleja-, sin que sea exigible en derecho a la Administración este grado de eficiencia. Delimitado así el servicio público en términos de razonabilidad, nos encontramos 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.