

Expediente Núm. 306/2012
Dictamen Núm. 16/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 24 de enero de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 28 de noviembre de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 16 de abril de 2012, quien dice actuar en nombre y representación de la accidentada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ayuntamiento de Gijón, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída “el día 18 de julio de 2011 (...) en la acera sita a la altura del número 42 de la avenida, de Gijón, que atribuye a “la falta de mantenimiento de dicha acera”.

Señala que a través de la misma “es habitual la salida y entrada de camiones con ocasión de las obras” que se realizan en el solar aledaño, lo que ha provocado “un lamentable estado de la acera que, evidentemente, supone un serio peligro para los viandantes (...). Prueba de ello es que a fecha del presente escrito se ha procedido a la reparación” de la misma.

Manifiesta que como consecuencia de la caída la accidentada fue atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital y diagnosticada de “cervicalgia postraumática y contusión en rodilla izquierda”, invirtiendo “un total de 66 días en su curación”, y que sufre las secuelas que se mencionan en la pericial que se adjunta, por lo que reclama un montante indemnizatorio que asciende a “siete mil doscientos treinta y tres euros con dieciocho céntimos (7.233,18 €)”.

Deja constancia de la presentación de una anterior reclamación de daños que fue archivada, “al no haberse podido cuantificar”.

Aclara que la lesionada tiene suscrita una póliza de daños con una aseguradora y que “en trámite de siniestro se remitió a la asegurada a los servicios médicos de la compañía”, a los que pertenece -según afirma el firmante de la reclamación- el facultativo que expide el informe pericial sobre valoración del daño que se adjunta a la reclamación.

Acompaña a su escrito una copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias, fechado el día siguiente al del siniestro, a las 18:00 horas, en el que consta “caída en la calle ayer hacia las 14 h (avda.)” y la impresión diagnóstica que se reseña en el escrito de reclamación. b) Diversas fotografías del lugar de los hechos, apareciendo en algunas un diario correspondiente al día del accidente, y en las que se observa una acera ancha con un desconchado debido a la rotura de varias baldosas -de las que se conservan algunos fragmentos- en el eje entre el plano horizontal y el rebaje que facilita el acceso de vehículos. c) Reclamación presentada el 6 de septiembre de 2011 por los mismos hechos y resolución que declara su desistimiento.

2. Mediante diligencia de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón de 20 de abril de 2012, se incorpora a las actuaciones el expediente tramitado con ocasión de dicha reclamación. En él obra el requerimiento de subsanación por el que se insta la acreditación de la representación y el escrito a tal fin rubricado por la interesada. Asimismo, consta en él el informe librado por el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas el 4 de octubre de 2011, en el que se señala que “el posible lugar del accidente se encuentra (...) en obras” y que “a consecuencia de las mismas y debido a la entrada y salida de camiones (...) la acera sufrió importantes daños, como se observa en la fotografía que adjunta la reclamante./ Requerido verbalmente el promotor, este procedió a su reparación con carácter provisional a fin de facilitar el tránsito peatonal”. Adjunta fotografías en las que puede apreciarse ese arreglo provisional. También figura en aquel el informe solicitado al promotor de las obras, en el que se advierte de la existencia de un vado autorizado, de su notoriedad y de que la acera “nunca fue invadida, ni resultó limitada, ni alterada, de forma alguna la circulación de los peatones, disponiendo de las mismas características que en el resto de la calle”. Se adjuntan fotografías y documentación correspondiente a la obra.

3. A petición de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, el día 26 de junio de 2012 emite un nuevo informe el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas. En él se ratifica en su escrito anterior, reseñando que los servicios municipales no realizaron reparaciones y que “gran número de baldosas fueron sustituidas por rellenos de hormigón, realizados, según los inspectores municipales, por el promotor” de las obras.

En un tercer informe, librado el 24 de septiembre de 2012, se puntualiza que “al tratarse de una zona de acera con paso de vehículos y placa de vado el Ayuntamiento nunca repara los daños que se ocasionan en los pavimentos, puesto que es responsabilidad de los titulares del vado o de la empresa que está realizando las obras que ocasionan el paso de vehículos sobre la acera”. Se acompaña un nuevo reportaje fotográfico.

4. Requerido informe a la Policía Local, con fecha 27 de abril de 2012, el Jefe del referido Servicio extiende diligencia en la que indica que no hay constancia de dicho accidente en los archivos policiales.

5. Evacuado el trámite de audiencia mediante resolución de la Alcaldía de 24 de octubre de 2012, con fecha 31 de ese mismo mes comparece en las dependencias administrativas el representante de la interesada y obtiene una copia de los documentos que solicita, sin que conste que se hayan presentado alegaciones.

6. El día 28 de noviembre de 2012, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que la reparación del desperfecto incumbe a la constructora titular del vado, pesando únicamente sobre la Administración un deber de vigilancia que cumplió "mediante la comunicación para la adopción de medidas de restauración de seguridad".

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de noviembre de 2012, registrado de entrada el día 11 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 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 32 de la Ley citada.

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 16 de abril de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 18 de julio del año anterior, 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, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, no consta el órgano administrativo que tiene encomendada la instrucción, actuando en ella distintas personas y órganos municipales. 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 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 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.- Imputa la reclamante a la Administración los daños sufridos como consecuencia de una caída que afirma haberse producido el día 18 de julio de 2011 (...) en la acera sita a la altura del número 42 de la avenida”, y que atribuye a “la falta de mantenimiento de dicha acera”, al haberse desprendido algunos fragmentos de baldosas a causa del paso de camiones por un vado. La realidad del daño físico alegado -cervicalgia postraumática y contusión en rodilla izquierda- queda acreditada mediante el parte médico correspondiente a la asistencia prestada a la interesada al día siguiente del siniestro.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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.

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, el servicio de pavimentación de las vías públicas. Por tanto, es evidente 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.

Es doctrina reiterada de este Consejo que el cumplimiento de la obligación municipal de adecuado mantenimiento de las vías públicas conlleva un deber de vigilancia periódica de su estado de conservación -incumba esta directamente a la propia Administración o a otro sujeto-, e incluso ha de generar, en situaciones de peligro conocido, la obligación de adoptar medidas de prevención adecuadas con el propósito de evitar a los transeúntes riesgos innecesarios. También hemos señalado que el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que no cabe concebir el deber de vigilancia o reparación como una prestación instantánea ni pretender, al socaire del carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones públicas, que estas respondan de inmediato ante cualquier incidencia haciendo

abstracción de las concretas circunstancias en que se produce. Esa concepción exorbitante del servicio convertiría al sistema de responsabilidad de las Administraciones en un seguro universal, abocado al colapso, desconociendo que el servicio público se detiene a las puertas de lo inasumible.

En el caso que examinamos, la interesada atribuye el daño por el que reclama a una caída en la avenida, y residencia la causa directa y única del accidente en el defectuoso estado de una franja de la acera atravesada por vehículos pesados. No obstante, aunque prueba el daño, y ninguna duda nos cabe de que sufrió una contusión y cervicalgia, para acreditar la caída y defender su imputación de responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Gijón no aporta al procedimiento instruido a su instancia más prueba que sus propias declaraciones y unas instantáneas que muestran -sin sustrato alguno que las vincule al siniestro- el deficiente estado de una acera. Del hecho mismo de la caída no existe más constancia en el expediente que las meras manifestaciones de la reclamante, pues el parte médico del Servicio de Urgencias -levantado al día siguiente- solo reproduce, en cuanto a este extremo, las indicaciones de la interesada, y esta tampoco explicita las circunstancias en que el accidente se produjo; es decir, su causa, forma y lugar exacto en que se originó. Con este déficit de prueba no cabe otra conclusión que la que conduce a denegar la pretensión, pues las alegaciones efectuadas por la perjudicada no son suficientes para demostrar, a juicio de este Consejo, más hechos que la realidad de los daños físicos sufridos, la fecha en que se diagnosticaron y el tiempo y los tratamientos necesarios para su curación.

Como ya hemos expuesto con ocasión de dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de este es suficiente 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 es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Por otro lado, aun en el caso de estimar probado el hecho del tropiezo y su origen en la irregularidad del pavimento, la conclusión del presente dictamen, en el sentido de desestimar la reclamación, no variaría, pues la

rotura de unas baldosas en la acera no alcanza a representar un riesgo grave o inminente que requiera la adopción perentoria de medidas de seguridad, y, reducido el título de imputación al Ayuntamiento a un eventual incumplimiento de su deber genérico de vigilancia, no puede este extenderse a una prestación universal e instantánea, sin existir aquí constancia alguna de que el Consistorio hubiera tenido anterior noticia del desperfecto viario; circunstancia que sí debió ser advertida a diario por el personal de la empresa titular de las obras y del vado por el que discurría el tráfico pesado.

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.