

Expediente Núm. 6/2013
Dictamen Núm. 22/2013

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 31 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 11 de enero de 2013, 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 6 de junio de 2012, la interesada presenta una reclamación en el registro del Ayuntamiento de Gijón por las lesiones sufridas tras una caída en una acera el día 5 de febrero de 2012, sobre las 17:45 horas, que atribuye a “la existencia de un hundimiento en el bordillo de la acera”, en la calle “....., a la altura del Banco, junto (al) paso de cebra esquina con la calle”.

Afirma que se produjo una "fractura de pilón tibial y maléolo tibial derechos" y "fractura suprasindesmal de peroné derecho", sin formular valoración económica, y con remisión a informes médicos que dice se aportarán cuando se determine el alcance de las secuelas.

En el mismo escrito señala el despacho profesional de una letrada como "domicilio a efectos de notificaciones".

En lo que se refiere a la prueba, solicita que "se tengan por aportados" los siguientes documentos que acompaña: a) Parte de intervención de la Unidad de Soporte Vital Básico. b) Informe del Servicio de Traumatología del Hospital c) Informe de su centro de salud, de fecha 23 de abril de 2012. d) Fotocopia de su documento nacional de identidad. e) Tres fotografías del lugar de la caída.

Finalmente, como prueba, insta que "por los servicios de mantenimiento del Ayuntamiento (...) o de empresa que se encargue del mismo se emita informe sobre el estado de la acera" donde refiere haberse producido la caída y se "compruebe la existencia de hundimiento en la misma".

2. Mediante escrito de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón de 26 de junio de 2012, se requiere a la interesada para que, en el plazo de 10 días, acredite "la representación" a favor de la letrada cuyo domicilio había señalado a efectos de notificaciones y para que, "si solicita el recibimiento del proceso a prueba", concrete "los medios (...) de que pretenda valerse".

Por último, se afirma que, "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".

3. Con fecha 4 de julio de 2012, la interesada, en cumplimiento del requerimiento efectuado, presenta en el registro municipal un escrito al que

acompaña, "como documento 1, acreditación de la representación a favor de la letrada junto con la fotocopia" de su documento nacional de identidad. Dicha representación consiste en un escrito, firmado por la perjudicada, en el que dice autorizar a la letrada para que actúe en su nombre "y realice cuantos actos sean necesarios" para tramitar la reclamación.

Por lo que atañe a la prueba, reitera la documentación ya presentada con la reclamación e insiste en que se practique la documental que había solicitado.

4. Previa solicitud de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, se incorporan al expediente los informes emitidos por la Policía Local y por el Servicio de Obras Públicas.

El Jefe de la Policía Local señala, con fecha 6 de julio de 2012, que "se ha podido comprobar que no hay constancia alguna sobre los hechos" a que se refiere la reclamación.

El Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas informa, el día 25 de septiembre 2012, que, "tal y como se aprecia en las fotografías que se adjuntan, únicamente se ha observado la existencia de un bordillo de acera al que le falta un pequeño trozo de 6 x 5 cm que no representa un riesgo elevado para la seguridad de los peatones". Precisa que en esa calle "durante el año 2011 se realizaron catorce intervenciones" y que hasta el mes de agosto de 2012 "se intervino en otras once ocasiones". Añade que "no existió denuncia alguna sobre el citado bordillo" y que "no se estima necesario proceder a la señalización del desperfecto", incluyéndose dentro de los planes de obra ordinarios para su reparación.

Acompaña dos fotografías del lugar indicado por la interesada. En la primera se puede observar que el desperfecto afecta a un tramo del bordillo cercano al paso de peatones, pero no propiamente colindante con el mismo. En la segunda, con mayor detalle, se aprecia que una porción de la carga de unión

entre dos de las piezas que componen el bordillo se ha desprendido, dejando un hueco entre ellas que el técnico municipal estimó en un área de 6 x 5 cm.

5. Mediante escrito de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón de 30 de octubre de 2012, se requiere a la interesada para que, en el plazo de 10 días, aporte la "evaluación económica de la responsabilidad patrimonial", con advertencia expresa de tenerla por desistida en caso de desatención y de que, "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".

6. Con fecha 9 de noviembre de 2012, la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito en el que cuantifica la reclamación en diecinueve mil seiscientos ochenta y nueve euros con dieciséis céntimos (19.689,16 €), que, según indica, corresponden a 6 días de estancia hospitalaria, 273 días impositivos y 5 puntos de secuelas.

Aporta dos informes del Área de Urgencias del Hospital, de fechas 8 de mayo y 5 de agosto de 2012, y un informe del centro de salud, de 13 de agosto de 2012.

7. Mediante Resolución de la Alcaldesa de 12 de noviembre de 2012, se acuerda "admitir la totalidad de la prueba documental presentada", lo que se notifica a la interesada en el domicilio indicado al respecto el día 16 de noviembre de 2012.

8. Con fecha 26 de noviembre de 2012 la Alcaldesa notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 10 del mes siguiente comparece en las dependencias administrativas la letrada cuyo despacho profesional fue designado por la interesada a efectos de notificaciones, a quien se le exhibe el expediente administrativo, dando así por cumplido el trámite de vista del expediente.

9. El día 11 de enero de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que no hay “prueba directa del modo en que se produjo” la caída, tan solo las meras “manifestaciones de la reclamante”, y que se trata de una “pequeña irregularidad en la vía” que no genera responsabilidad, “al encontrarse dentro de los parámetros de la razonabilidad” en el funcionamiento del servicio público.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de enero de 2013, registrado de entrada el día 17 del mismo mes, 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 perjudicada 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 6 de junio de 2012, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 5 de febrero de 2012, por lo que, sin necesidad de atender a la fecha de estabilización de las secuelas, 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 de la concurrencia de irregularidades formales (falta de unidad orgánica en la instrucción del expediente y omisión o defectuosa cumplimentación de la comunicación que exige el artículo 42.4 de la LRJPAC) en la tramitación del procedimiento, ya puestas de manifiesto de modo reiterado en dictámenes anteriores y que damos por reproducidas.

También observamos que -fruto acaso de una práctica rutinaria en la tramitación protocolizada del procedimiento- se requiere de la interesada, en trámite de subsanación de la solicitud, que acredite la representación a favor de una letrada cuando el escrito inicial está suscrito personalmente por la propia reclamante y en él tan solo se designa el despacho profesional de aquella como "domicilio a efectos de notificaciones"; opción prevista expresamente en el artículo 70.1.a) de la LRJPAC como contenido propio de la solicitud de iniciación ("lugar que se señale a efectos de notificaciones").

Aunque la reclamante atiende al requerimiento efectuado, tal acreditación no puede entenderse producida, dado que el escrito posteriormente presentado no se atiene a los requisitos establecidos en el artículo 32 de la LRJPAC. Posteriormente, con ocasión del trámite de audiencia, se exhibe el expediente a quien no acreditó debidamente esa representación, pese a que en el mismo se contienen datos personales de especial protección, como son los antecedentes médicos de la perjudicada. No obstante, toda vez que los informes médicos han sido aportados por la propia interesada junto con su escrito inicial, y que resulta indudable que la letrada, aun sin ostentar la condición legal de representante, dirige las actuaciones de aquella frente a la Administración, consideramos que no se han conculcado las garantías legales sobre acceso a datos personales.

Advertimos, pues, rigor innecesario en la exigencia de acreditación de una representación que no era tal y laxitud en la posterior comprobación de lo requerido.

De igual modo, ha de considerarse una irregularidad en la tramitación del procedimiento que se resuelva formalmente -por la Alcaldía- sobre la admisión “de la prueba documental presentada”, dado que la incorporación al procedimiento de los documentos que los interesados aporten con su solicitud de iniciación no requiere acto formal alguno de admisión, ni conlleva la necesidad de realizar ninguna “práctica”, sino que tan solo ha de procederse a su valoración. Del tenor literal del párrafo segundo del artículo 6.1 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial se deduce que la “prueba” documental que se incorpora con la solicitud inicial no puede confundirse con la posible práctica de las pruebas -en el trámite correspondiente- propuestas por los interesados en dicho escrito y admitidas durante la instrucción, o de aquellas otras que, de oficio, acuerde el órgano instructor.

Consecuencia de todo ello es la aprobación y notificación de actos administrativos superfluos que demoran la tramitación del expediente con desconocimiento del principio de eficacia.

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.- Es objeto de análisis una reclamación de indemnización por daños sufridos tras una caída en la vía pública el día 5 de febrero de 2012.

A este Consejo no le ofrece ninguna duda la realidad de la caída y de la zona en la que esta se produce, datos que constan en el parte de intervención de la Unidad de Soporte Vital Básico que la interesada aporta. También consta acreditada cuál fue la lesión originada, consistente en la fractura de "pilón tibial y maléolo tibial derechos" y "fractura suprasindesmal de peroné" derecho, según se comprueba en distintos informes médicos incorporados al procedimiento.

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 al perjudicado el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si esta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

En este caso, y por lo que atañe a las circunstancias en las que se habría producido el accidente, tan solo contamos con el testimonio de la propia interesada, quien, sin soporte probatorio alguno, refiere haberse caído "como consecuencia de la existencia de un hundimiento en el bordillo de la acera". Pese a la existencia de una irregularidad en el bordillo, consistente -como ya indicamos- en el desprendimiento de una porción, de 6 x 5 cm, del material de

unión entre dos bordillos de la acera, no hay prueba alguna sobre las circunstancias concretas en las que se habría producido el percance más allá de la propia declaración de la víctima, lo que no resulta suficiente para tenerlo por acreditado. Por ello, aun constando la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la interesada, y dado que pesa sobre quien reclama la carga de la prueba, la ausencia de datos acreditados sobre las circunstancias en las que aquellas lesiones se produjeron impide apreciar la relación de causalidad con el servicio público, nexa cuya existencia resulta inexcusable para un eventual reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, lo que determina que la reclamación haya de ser desestimada.

En todo caso, aunque se constataran las circunstancias del accidente, el sentido de nuestro pronunciamiento no variaría.

En efecto, según lo establecido 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.

A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de la acera, 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.

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 exija que su estado se encuentre, en todo momento y lugar, en una conjunción de plano tal que no consienta mínimas irregularidades en el pavimento, máxime cuando este se compone generalmente de baldosas cuyo diseño suele incluir relieves y hendiduras, de igual modo que otros elementos

que de ordinario se sitúan en las aceras, como las tapas de alcantarillas y registros, comportan resaltes de cierto espesor.

También hemos señalado 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 pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

En el caso que analizamos, la reclamante, sin efectuar precisión alguna sobre el mecanismo de la caída, la atribuye al "hundimiento en el bordillo de la acera", y tanto en las fotografías que aporta como en las que incorpora el informe de los técnicos municipales se aprecia la existencia de un pequeño hueco entre dos de los elementos que conforman el bordillo de aquella. Ahora bien, por su escasa entidad, y por su ubicación en el límite exterior de la acera, no consideramos que se haya incumplido el estándar de mantenimiento exigible a la Administración municipal en el ejercicio de sus responsabilidades.

A nuestro juicio, no puede imputarse el accidente al servicio público, sino que nos hallamos ante la concreción de un riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es el despliegue de una diligencia adecuada 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, 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.