

Expediente Núm. 83/2013
Dictamen Núm. 102/2013

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 23 de mayo 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 24 de abril de 2013, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Mieres formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en un paseo fluvial.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 29 de agosto de 2012, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Mieres una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en un paseo fluvial.

Expone que, “por el asfalto en mal estado, presenta lesión en rodilla derecha con herida profunda” y “heridas en ambos codos y hombro derecho”, precisando en su escrito que el accidente tuvo lugar en el “paseo `fluvial´ entre

Santuyano y El Pedroso”. Finaliza solicitando que “se arregle (...) y una indemnización por los daños causados”.

2. Mediante oficio notificado a la reclamante el 6 de septiembre de 2012, una Técnica de Administración General del Ayuntamiento de Mieres le concede un plazo de quince días para que “aporte la siguiente documentación:/ Indicación del lugar exacto de la caída con fotos del mismo./ Declaración jurada de testigos, con indicación de nombre completo y fotocopia de DNI./ Cuantificación económica de la indemnización pretendida”.

3. El día 11 de septiembre de 2012, la perjudicada presenta un escrito en el registro municipal en el que detalla que sufrió “una caída (...) el pasado lunes 13 de agosto en el lugar ya mencionado a causa de la irregularidad del asfalto, como se puede observar en las fotos que se les presenta”. Cuantifica la indemnización que solicita en doce mil euros (12.000 €), dado que se hizo “varias heridas, siendo la de la rodilla de gran importancia”, por lo que tuvo que permanecer “en reposo absoluto 15 días” y realizar curas incluso “en la actualidad”. Añade que la “rechazaron en un trabajo” debido a “la herida” provocada por la caída.

Adjunta a su escrito la siguiente documentación: a) Nota del Centro de Salud, de fecha 23 de agosto de 2012, en la que se detalla que la “paciente (...) sufrió una caída, según relata, mientras patinaba el 13 de agosto de 2012, presentando erosiones en ambas rodillas, ambos codos y hombros. El día 20 comencé (tratamiento) con Augmentine plus (...) por sobreinfección de herida de rodilla derecha, de la cual está realizando curas”. b) Hoja de episodios del referido centro de salud, en la que consta que el día 13 de agosto de 2012 la paciente “acude tras caída en patines con erosiones múltiples en rodilla, ambos codos, hombro”. Tras relatar las curas recibidas y la evolución de las heridas, se señala, el “21-09-2012”, que “está prácticamente cerrada la herida” y, el “5-10-2012”, que “hoy se terminan las curas”. c) Declaración jurada de un testigo. d) Escrito firmado por el titular de una licencia de taxi del Ayuntamiento de Mieres

en el que se indica que “recogió” a la “herida por una caída en el paseo fluvial de Mieres”.

4. Con fecha 28 de octubre de 2012, el Jefe de Sección de la Oficina Técnica, con el visto bueno del Ingeniero-Director de Obras Municipales, emite informe en el que se consigna que “gracias a las fotos aportadas” por la reclamante “se ha localizado el lugar exacto de la caída”. Afirma que en dicha zona se observa que “en varios puntos del paseo los árboles del margen del río (...) con sus raíces han ido creando unas grietas mínimas que casi siempre están llenas de tierra, dando continuidad al pavimento y no creando oquedades”. Concluye que la interesada “se introdujo en un sendero peatonal a una velocidad mayor de la que debería llevar en esta senda, preparada únicamente para el paseo de personas”, y que además “iba sin protecciones”, a pesar de que “un patinador siempre debe llevar protecciones que impidan que una caída provoque los daños que ella ha sufrido”.

5. El día 29 de octubre de 2012, la reclamante presenta en una oficina de correos un escrito en el que “formula reclamación por responsabilidad patrimonial”. En él detalla que “en fecha 13-08-2012, sobre las 19:00” horas, “sufrió una grave caída cuando caminaba por el paso fluvial de Mieres, situado entre Santuyano y El Pedroso”. Señala que “existía una franja por rotura del asfalto con distinto nivel en varios centímetros donde tropezó con el pie (...), constituyendo un auténtico peligro de precipitación para los transeúntes (...), sin ningún tipo de señalización o advertencia del estado que avisase de la posibilidad de caídas”, a pesar de ser un “lugar de evidente tránsito, por ser además zona peatonal”.

Cifra ahora la indemnización que solicita en ocho mil novecientos ochenta y ocho euros con cuarenta y ocho céntimos (8.988,48 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 54 “días impeditivos”, 3.056,40 €, y 7 puntos de “perjuicio estético moderado”, 5.932,08 €.

Adjunta a su escrito la siguiente documentación: a) Cuatro fotografías del lugar de la caída. b) Escrito de un taxista de Mieres, en el que se indica que la “recogió (...) en el paseo fluvial de Mieres situado entre (Santuyano) y El (Pedroso) el lunes 13 de agosto de 2012, a las 7:45 de la tarde”. c) Informe de un Gabinete médico de valoración del daño corporal, en el que consta que la interesada tiene unas secuelas estéticas de 7 puntos, habiendo empleado en su curación 54 días de carácter impeditivo. d) Nota de un centro de salud, de fecha 19 de septiembre de 2012, en la que se detalla que la “paciente (...) sufrió una caída el 13 de agosto de 2012” y que acudió al Servicio de “Urgencias presentando, según figura en su historia, erosiones en ambas rodillas, ambos codos y hombro, realizándosele curas en este centro de salud”. e) Ocho fotografías de las lesiones.

6. Con fecha 7 de noviembre de 2012, el Jefe de Sección de la Oficina Técnica, con el visto bueno del Ingeniero-Director de Obras Municipales, emite un informe en el que consta que “se ha recibido una reclamación de daños” de una persona que “expresa que se produjo una caída mientras caminaba, al tropezar con el pie en un agujero en el paseo fluvial”, y añade que “hay un expediente abierto en el que los daños se los produjo al caer mientras patinaba a esa misma hora y lugar”. Entiende que “el expediente es el mismo”, pero que la interesada afirma “ahora (que) iba caminando” y, según “relató en el hospital, los daños se los produjo patinando”. Además, en el escrito se indica “que hay un desnivel y un agujero” cuando “allí no hay ningún agujero y sí una pequeña sobreelevación y un agrietamiento que no afectan al paso de peatones, quienes pueden circular tranquilamente por un paseo en un estado aceptable y para nada lamentable”.

7. Mediante oficio de 20 de marzo de 2013, una Técnica de Administración General comunica a la interesada, “a la vista de los informes técnicos (...), y como trámite previo a su desestimación, que no se aprecia nexo causal entre el funcionamiento de un servicio público municipal y las lesiones que ha sufrido a

consecuencia de la caída, ya que esta fue debida a su falta de diligencia por introducirse en una senda peatonal a mayor velocidad de la que debería llevarse en una senda preparada únicamente para el paseo y por circular sin la protección adecuada”. A continuación, concede a la reclamante un plazo de diez días para que pueda alegar lo que considere oportuno en defensa de sus intereses y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente, entre los que figura un “escrito de fecha 10-09-2012 aportando fotografías” que no constan entre la documentación remitida a este Consejo Consultivo.

8. El día 3 de abril de 2013, la reclamante presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones. En él aclara, con respecto a la “forma en la que se produjo la caída”, que “se precipitó cuando se encontraba patinando” y, por lo que se refiere a la “causa que motivó” aquella, que fue debida al “deficiente estado del asfalto”.

9. Con fecha 11 de abril de 2013, una Técnica de Administración General elabora un informe que contiene una propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Argumenta que “no se aprecia nexo causal entre el funcionamiento de un servicio público municipal y las lesiones sufridas por la reclamante”, reiterando los argumentos ya expuestos en el trámite de audiencia, en concreto el “adentrarse, patinando y sin llevar la protección adecuada para práctica de dicho deporte, en una senda destinada al uso peatonal”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de abril de 2013, registrado de entrada el día 29 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 Mieres 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 Mieres, 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 Mieres 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 29 de agosto de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae

origen -la caída- el día 13 del mismo mes, 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 radica en el incumplimiento de la obligación de comunicar a la reclamante, 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. La segunda se produce cuando, ante una solicitud de inicio que no reúne los requisitos legales para su tramitación, no se requiere a la interesada para que proceda en un plazo de 10 días a la subsanación de los defectos observados, según dispone el artículo 71 de la LRJPAC -con advertencia de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistida de su petición-, sino que se le indica, "conforme al artículo 92" del citado texto legal, que transcurridos tres meses "sin atender" al requerimiento "se producirá la caducidad del procedimiento acordándose el archivo de las actuaciones". La tercera consiste en la irregular instrumentación del examen de los testigos -a través de una "declaración jurada" requerida a la propia reclamante-, con la que se quiebra el principio de inmediación que cualifica este medio de prueba, máxime cuando la interesada afirma en unas ocasiones que el accidente se produce al ir caminando y en otras cuando patinaba y la

declaración jurada del único testigo que la vio caer no detalla la forma ni las circunstancias en las que se originó el percance, y ello a pesar de que ambas cuestiones han de ser objeto de comprobación en la instrucción del procedimiento. Ahora bien, puesto que la perjudicada reconoce finalmente que “se precipitó cuando se encontraba patinando”, atendiendo a un elemental principio de economía procesal, y teniendo en cuenta que en el expediente obran suficientes elementos de juicio en orden a dictaminar sobre el fondo de la reclamación formulada, no parece justificada una retroacción del procedimiento.

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.- La reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos tras una caída que considera causada por el “mal estado” en el que se encontraba el asfalto de un paseo “fluvial”.

La realidad de determinados daños físicos resulta acreditada con los informes del centro de salud al que acude la perjudicada tras la caída durante varios meses -del 13 de agosto al 5 de octubre de 2012- para que le lleven a cabo las correspondientes curas, y con el informe privado de valoración del daño corporal que aquella aporta al procedimiento. 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, hemos de determinar cómo se produce la caída y si la misma es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

A este respecto, el artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) conservación de caminos y vías rurales”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, y entre otros, los servicios de pavimentación de las vías públicas.

Resulta claro, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado las vías públicas, entendidas en un sentido amplio, por lo que la cuestión que hemos de dilucidar en este momento es si el Ayuntamiento cumplió o no con dicha obligación conforme a los estándares de funcionamiento legalmente exigibles.

La interesada manifiesta en los escritos iniciales que la caída se produjo en un paseo “fluvial” debido a que estaba “el asfalto en mal estado” y a su “irregularidad”, sin concretar en qué consistían dichas anomalías, si bien posteriormente detalla que “existía una franja por rotura del asfalto con distinto nivel en varios centímetros donde tropezó con el pie” -sin indicar la altura del desnivel-; por su parte, el informe de valoración del daño corporal por ella aportado registra que “refiere” haber tropezado “con unas raíces de un árbol”. A lo expuesto hay que añadir que en los dos primeros escritos la reclamante no

describe cómo ocurrieron los hechos, mientras que en el tercero afirma que “sufrió una grave caída cuando caminaba”, aunque adjunta al mismo el informe pericial en el que se recoge que ella misma “refiere” que el accidente se produjo “cuando circulaba (...) en patines”, coincidiendo con lo reflejado en la hoja de episodios del centro de salud, en concreto con la anotación del día 13 de agosto de 2012, en la que se indica que acude “tras caída en patines”, lo que resulta finalmente confirmado por la propia interesada en su escrito de 26 de marzo de 2013, en el que sostiene que “se precipitó cuando se encontraba patinando”. Pese a la existencia de un testigo presencial, su declaración jurada -a petición del Ayuntamiento- tan solo alcanza a constatar la realidad del accidente, el día, la hora y el sitio aproximado, al afirmar “vi” a la perjudicada “caer en el lugar que expone, ‘paseo fluvial’”, sin que se le requiera para que explique con precisión la causa y las circunstancias en las que se produjo el percance.

No obstante la falta de acreditación acerca de las circunstancias concretas en que tuvo lugar la caída y la confusión que reina en torno a ellas, si diéramos por probado que el accidente se produjo en los términos que refleja la última versión que da la reclamante tampoco podríamos concluir que la causa de la misma haya sido el mal estado del asfalto. En efecto, de una apreciación conjunta de toda la prueba practicada -que incluye una serie de fotografías del lugar del accidente aportadas por la interesada y que el Ayuntamiento no cuestiona- hemos de considerar acreditado, por lo que se refiere a la entidad de los desperfectos, que, tal y como se afirma en los informes técnicos municipales, se han “ido creando unas grietas mínimas que casi siempre están llenas de tierra (...) no creando oquedades”, lo que conlleva la aparición de “unos pequeños lomos” que suponen “una pequeña sobreelevación”, si bien dichas imperfecciones “no afectan al paso de peatones”, que “pueden circular tranquilamente por un paseo en un estado aceptable”. De esta manera, tales anomalías -algunas de las cuales se observan en las citadas fotografías-, a juicio de este Consejo y a los efectos pretendidos, carecerían de la entidad

suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación de una vía pública de la naturaleza de la analizada.

En efecto, el servicio público de mantenimiento y conservación de las vías públicas, sean urbanas o rurales, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, ha de entenderse en términos de razonabilidad y sus límites adaptados a la naturaleza y finalidad del objeto sobre el que recae. En el presente caso, según afirma el técnico municipal, se trata de “una senda peatonal (...) no preparada” para los “patinadores”, sino “únicamente para el paseo de personas”; en consecuencia, el mantenimiento de la misma ha de ser congruente con el tipo de vía, que naturalmente contendrá irregularidades, sin que por ello pueda considerarse que el uso de aquella no resulta adecuado a sus propias características. Una utilización consciente y responsable de la senda hace necesario extremar la precaución, máxime si, como finalmente reconoce la propia reclamante, el percance se produjo durante la práctica de un deporte -patinar al aire libre-, lo que constituye una actividad de riesgo cuya eventual incidencia en el suceso no puede descartarse.

Por tanto, no podemos considerar que el accidente sea imputable al estado de la senda peatonal, que -insistimos- según las descripciones y fotografías obrantes en el expediente está dentro de la normalidad exigible para este tipo de vías, dada su tipología y función.

En definitiva, nos encontramos ante una caída que no es sino la concreción del riesgo, especialmente cualificado en este caso, que asume la interesada cuando pretende patinar sin adoptar las precauciones necesarias por una senda peatonal que no está concebida ni diseñada exclusiva y específicamente para el patinaje; precauciones que le habrían permitido superar los riesgos que para el patinador entrañan las pequeñas irregularidades -grietas, levantamientos- en el asfalto propias de un paseo peatonal con árboles en sus bordes, por lo que no cabe imputar a la Administración municipal la responsabilidad patrimonial derivada del accidente sufrido.

En nuestro derecho, la responsabilidad objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal, por lo que no cabe trasladar 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 cada persona como riesgos generales de la vida.

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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE MIERES.