

Expediente Núm. 99/2013
Dictamen Núm. 128/2013

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 20 de junio 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 13 de mayo de 2013, 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 7 de noviembre de 2012, una abogada, en nombre y representación de la interesada, presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los daños y perjuicios sufridos tras una caída en la vía pública el “día 20 de octubre de 2012, sobre las 13:30 horas, cuando (...) paseaba por la avenida (...), justo

en la acera, al tropezar en una de las losetas que sobresalía de la misma, loseta que conforma la pieza que rodea los árboles existentes en dicha calle, lo que le ocasionó graves lesiones”.

Sobre los daños, señala que en el Hospital le fue diagnosticada una “fractura de cabeza de 4º metatarsiano pie derecho”.

2. Mediante escrito notificado a la interesada el día 21 de noviembre de 2012, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón la requiere para que subsane los defectos observados en su solicitud; en particular, que proceda a la indicación concreta y exacta del lugar de la caída, los medios de prueba de los que pretende valerse y la evaluación económica del daño, así como a la acreditación de la representación alegada por quien afirma ser su representante.

En respuesta al requerimiento anterior, la representante de la reclamante, el día 30 de noviembre de 2012, presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que indica el lugar exacto de la caída. En cuanto a la evaluación económica del daño sufrido, manifiesta la imposibilidad de proceder en este momento a la misma, ya que se encuentra pendiente de sanación. En lo referente a los medios de prueba, adjunta cuatro fotografías, dos de ellas de la zona donde se produjo la caída y las otras dos ilustrativas del estado de la pierna de la perjudicada. Acompaña también copia de dos informes del Hospital, en los que consta la asistencia que le fue prestada en dicho centro sanitario el día 20 de octubre de 2012 y las notas de progreso a fecha 15 de noviembre de 2012; una cita para Traumatología para el 27 de diciembre de 2012, y un recibo de “entrega de silla” por parte de un centro de salud.

Por lo que se refiere a la acreditación de la representación, aporta una copia del documento nacional de identidad de la perjudicada y un escrito de la misma, de fecha 23 de noviembre de 2012, en el que indica que “ nombra su mandataria verbal a la letrada (...) para que en su nombre realizara cuantas gestiones sean precisas para la defensa de sus intereses en relación al accidente sufrido el día 20 de octubre del presente año frente al Ayuntamiento de Gijón o a cualesquiera terceros que así interesara”.

3. Previa petición de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, emiten informe los Servicios de Policía Local, de Obras Públicas y la Unidad de Integración Corporativa.

El Jefe de la Policía Local señala, con fecha 4 de diciembre de 2012, que no se tiene constancia en dicha Jefatura de la mencionada caída.

Por su parte, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas informa, el día 9 de enero de 2013, que “el accidente sufrido (...) supuestamente se ha producido en la avenida, al tropezar con un alcorque de hormigón de 1,20 x 1,20 m², uno de cuyos laterales se encontraba sobreelevado unos 2 cm sobre el pavimento de la acera./ Como se puede observar en la fotografía que se adjunta, se trata de una calle correctamente urbanizada de acuerdo con la vigente normativa sobre accesibilidad en los espacios urbanizados./ En esa zona, la acera tiene un ancho de 4,55 m, de los que 3,20 se encuentran libres de obstáculos y destinados al tránsito peatonal./ Los 1,35 restantes constituyen una banda que separa la zona peatonal de la destinada a la circulación de vehículos. En esta banda, siguiendo la citada norma sobre accesibilidad, se coloca todo el mobiliario y los diversos elementos que completan la urbanización, tales como arbolado con sus alcorques, columnas de alumbrado, báculos semafóricos, armarios de diferentes servicios, bancos, papeleras, señalización vertical de tráfico, etc./ Resulta evidente que transitar por esta zona, la cual en sí misma no es accesible, representa un riesgo para los peatones, los cuales tienen a su disposición, como se ha indicado, una amplia acera que es totalmente accesible./ Por otra parte, todos los elementos citados resultan perfectamente visibles”.

El informe del Jefe de la Sección de Integración Corporativa, de fecha 12 de marzo de 2013, recoge, a efectos de determinar el estándar de funcionamiento de los servicios públicos, diversos aspectos numéricos del viario público de la ciudad de Gijón.

4. Con fecha 12 de marzo de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón solicita de nuevo a la interesada que incorpore al expediente la evaluación económica del daño sufrido.

Esta, a través de su representante, presenta un escrito en el registro municipal el día 21 de marzo de 2013 en el que señala que, “habiéndose alcanzado, en el proceso de la evolución de su accidente, el grado máximo de curación” que puede conseguir, cuantifica la indemnización en un importe total de ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho euros con ochenta céntimos (8.458,80 €), que desglosa pormenorizadamente y que justifica en aplicación del sistema de valoración recogido en la legislación de tráfico, según las cuantías aplicables durante el año 2013.

5. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón de 22 de marzo de 2013, se acuerda la admisión de la totalidad de la prueba documental propuesta por la reclamante.

6. El día 8 de abril de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia, dentro del cual, concretamente el 12 de ese mismo mes, comparece en las dependencias municipales la representante de la perjudicada. Previo pago de la tasa correspondiente, se le entrega copia de la documentación que tuvo a bien interesar.

No consta que se hayan presentado alegaciones dentro del plazo conferido al efecto.

7. Con fecha 13 de mayo de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que no ha resultado acreditada infracción alguna a lo que pueda entenderse como estándar exigible en el estado y conservación de las vías públicas, sin perjuicio de la falta de “una constancia fehaciente de las circunstancias de la producción del suceso”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de mayo de 2013, registrado de entrada el día 20 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 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.

Ahora bien, el escrito de reclamación firmado por quien se atribuye la representación de la interesada no aparece acompañado de un documento fehaciente que acredite ese apoderamiento, sin que pueda reputarse como tal el escrito privado que figura incorporado al expediente -folio 18-. La expresada

circunstancia sería suficiente para desestimar la reclamación, si bien, teniendo en cuenta que la Administración actuante no ha cuestionado en ningún momento la condición de la representante, procede, en aplicación del principio de eficacia, reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución y recogido en el artículo 3 de la LRJPAC, analizar el fondo de la cuestión controvertida. No obstante, si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, no cabría una estimación de la reclamación sin que esta, por el procedimiento legal oportuno, verifique dicha representación.

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 7 de noviembre de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 20 de octubre de ese mismo año, 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 de la concurrencia de diversas irregularidades formales (falta de unidad orgánica en la instrucción del expediente y omisión 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.

Asimismo, 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 la reclamante el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de una caída supuestamente acaecida en la acera de una calle de Gijón el día 20 de octubre de 2012 y que atribuye “al tropezar en una de las losetas que sobresalía de la misma, loseta que conforma la pieza que rodea los árboles existentes en dicha calle”.

La reclamante, que documentalmente ha acreditado que el día 20 de octubre de 2012 le fue diagnosticada una “fractura de cabeza de 4º metatarsiano pie derecho” en el Servicio de Urgencias del Hospital, donde

acudió manifestando haber sufrido una “caída accidental, hace un rato”, no ha aportado al expediente prueba alguna de las circunstancias en que se habría producido tal percance.

A la vista 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.

Ahora bien, en el presente caso, la cuestión de fondo a dictaminar por parte de este Consejo -delimitación del alcance del servicio público municipal en función de los estándares exigibles en el mantenimiento de la vías públicas para pronunciarnos sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida- ha de ir precedida de una reflexión previa acerca de si la documentación obrante en el expediente resulta suficiente para dar por acreditadas las circunstancias en las que supuestamente se habría producido la caída, presupuesto de hecho imprescindible para la existencia de una eventual responsabilidad de la Administración.

En este sentido, y ante la falta de constancia de los hechos alegados por la reclamante en los archivos de la Policía Local, nos encontramos con que el relato de las circunstancias de la caída solamente encuentra respaldo en la versión que de las mismas ofrece la interesada, quien se limita a señalar que el accidente se produjo el día 20 de octubre de 2012, pero sin aportar el más mínimo soporte probatorio. Por tanto, las concretas circunstancias del percance que la reclamante refiere haber sufrido solo se sustentan en sus propias afirmaciones, lo que no es suficiente para tenerlas como ciertas a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración, ni considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Al respecto, y como ya hemos expuesto con ocasión de dictámenes anteriores, aun constanding la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de estos 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.

Lo expuesto impide a este Consejo, al carecer de los elementos de juicio necesarios para alcanzar una mínima conclusión acerca de las circunstancias en las que se produjo el accidente, apreciar el imprescindible nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público al que se imputa la presente reclamación.

Por lo demás, incluso si se diera por probado que la caída se produjo en el lugar y circunstancias relatadas por la reclamante, esto es, cuando “paseaba por la avenida (...), justo en la acera, al tropezar en una de las losetas que sobresalía de la misma, loseta que conforma la pieza que rodea los árboles existentes en dicha calle”, nos encontraríamos con que el exhaustivo informe del Servicio de Obras Públicas de 9 de enero de 2013 resulta contundente en orden a dejar probado que ningún reproche cabe efectuar a la Administración frente a la que se reclama en la producción del supuesto accidente, sin que la perjudicada haya formulado objeción alguna al respecto.

Tal y como ha venido señalando este Consejo de manera reiterada (Dictámenes Núm. 100/2006, 175/2006 y 114/2007, entre otros), quien camine por un espacio público ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, hay obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas. Singularmente, el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas al estado notorio o conocido del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al transitar por zonas que no están específicamente habilitadas para ello.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, la responsabilidad del accidente sufrido no resulta imputable a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción de un riesgo adicional asumido por cualquier persona que, distraída o conscientemente, camina por los espacios de la vía pública no específicamente habilitados para el tránsito peatonal. Lo que ha de demandarse del servicio público es un deslinde visible de los alcorques, árboles

y mobiliario urbano 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.