

Expediente Núm. 361/2013
Dictamen Núm. 1/2014

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 16 de enero de 2014, 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 15 de noviembre de 2013, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída ocurrida al resbalar en la tapa de un registro.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de junio de 2011, la interesada -y una persona del Servicio Jurídico de una asociación de consumidores y usuarios- presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída ocurrida al resbalar en la tapa de un registro.

Expone que el día 6 de noviembre de 2009, cuando caminaba por “la carretera Lavandera,, a la altura de un paso de cebra (...), y al pasar por encima del registro de alumbrado existente en la acera en una zona con bastante desnivel, resbaló, cayendo al suelo”, y precisa que “ese día lloviznaba”.

Según refiere, con fecha 9 de ese mismo mes acudió al Centro de Salud por “limitación de la movilidad a nivel de la región lumbo-sacra (...) secundario a traumatismo directo por caída casual en la carretera de Lavandera, ocurrido 3 días antes (...). Resultado de la radiografía: fisura en lo que parece corresponder al segundo segmento coccígeo./ Ha realizado tratamiento analgésico (...) por persistencia del dolor más moderado (algia postraumática sin compromiso medular con una puntuación de 2, mejoría que puede condicionar el alta por este proceso)”.

Afirma que como consecuencia de la caída “ha estado 218 días de baja en los que no ha podido desempeñar con normalidad sus labores cotidianas”, y que “le han quedado varias secuelas, tal y como se acredita en el informe de alta de fecha 11 de junio de 2010”.

Valora económicamente el daño causado en doce mil cuatrocientos noventa y cuatro euros con ochenta y ocho céntimos (12.494,88 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 218 días impeditivos, 11.672,12 €, y 7 puntos de secuelas funcionales, 822,76 €.

Propone prueba documental, consistente en la documentación que acompaña, y testifical de dos personas a las que identifica.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe médico del Centro de Salud, de fecha 11 de junio de 2010. b) Dos fotografías del lugar del accidente.

2. Mediante escrito de 16 de junio de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita un informe al Servicio de Obras Públicas sobre los hechos objeto de reclamación. Dicha petición se reitera en numerosas ocasiones, siendo la última de ellas de 8 de febrero de 2013.

3. El día 15 de febrero de 2013, el Jefe de la Sección de Brigadas del Servicio de Obras Públicas emite un informe en el que señala que “la tapa tiene unas dimensiones de 40 x 40 cm, es de fundición gris y se diferencia perfectamente del resto del pavimento”, y precisa que, “como se puede apreciar en el documento gráfico adjunto, estaba en perfectas condiciones, disponiendo de relieve suficiente para evitar resbalones”. Indica que “no se observa en la misma ninguna deficiencia”, puntualizando que la zona “se inspecciona habitualmente para las labores de mantenimiento, tanto del alumbrado público como de conservación del viario”, y que “al estar situada debajo de una luminaria resulta obvio que está continua y perfectamente iluminada la zona”. Finalmente, manifiesta que la tapa “está situada en una zona en la que existe una barandilla (...), por lo que resulta más segura contra resbalones al poder sujetarse a la barandilla”.

4. Mediante diligencia extendida el 26 de febrero de 2013, un funcionario municipal hace constar que, “consultados los registros administrativos obrantes en el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, no consta ningún suceso o siniestro en el mismo lugar y por las mismas circunstancias”.

5. El día 26 de febrero de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita al Servicio de Obras Públicas un informe “acerca del desnivel existente en la zona” y le requiere para que aporte la fotografía a la que hace referencia en su informe de 15 de febrero de 2013.

Con esa misma fecha, pide a la Unidad de Integración Corporativa que emita un informe sobre los tipos, número y longitud de las vías públicas del término municipal, a lo que se da cumplimiento el día 28 de febrero de 2013.

Asimismo, insta un informe al Servicio de la Policía Local sobre los hechos objeto de reclamación.

6. El día 27 de febrero de 2013, el Jefe de la Policía Local informa que en sus archivos no hay constancia alguna sobre los referidos hechos.

7. Mediante escrito notificado a la perjudicada el 4 de marzo de 2013, la Alcaldesa la requiere para que mejore su solicitud en lo referente a los "documentos de los que pretenda valerse".

8. Con fecha 8 de marzo de 2013, el Jefe de la Sección de Brigadas emite un informe en el que señala que "la acera tiene el desnivel que puede apreciarse en las fotos adjuntas, estando la zona más elevada cerrada con barandilla perimetral, por lo que entendemos no representa ningún peligro". Acompaña tres fotografías del lugar.

9. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón de 24 de mayo de 2013, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas, señalando día y hora para la práctica de esta última, lo que se comunica a la reclamante.

10. Con fecha 23 de mayo de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita al Servicio de Obras Públicas un informe sobre "el grado de inclinación de la acera".

11. El día 5 de junio de 2013, el Jefe de la Sección de Brigadas manifiesta que "realizadas mediciones topográficas en la acera se obtiene que la pendiente de la misma es del 11%". Adjunta dos fotografías.

12. Con fecha 20 de junio de 2013, tiene lugar la práctica de la prueba testifical. El primer testigo, que responde negativamente a las preguntas generales de la Ley, dice ser vecino de la reclamante. No recuerda el día en que tuvo lugar el accidente, aunque cree que ocurrió en "noviembre o por ahí", y señala que ese día "llovía" y que la visibilidad "era la propia de un día de invierno", precisando que el accidente ocurrió "entre la una y las dos de la

tarde". Afirma haber sido testigo de la caída y recuerda cómo la accidentada "empezaba a quejarse" en el suelo. Asegura que las fotografías obrantes en el expediente son del lugar de la caída, pero que no recuerda si la tapa de registro que aparece en ellas se corresponde con la que originó el percance y tampoco si su superficie presentaba el mismo relieve que la de la fotografía.

El segundo testigo, que también responde negativamente a las preguntas generales de la Ley, manifiesta no recordar "exactamente" en qué día tuvo lugar el accidente, pero que ocurrió a "finales de año", "noviembre o por ahí", entre la una y las dos de la tarde. Tras afirmar que vio la caída y que se acercó a la accidentada para ayudarla porque no se levantaba, indica que había estado lloviendo "un poco antes" y que el suelo estaba mojado. Sostiene que las fotografías obrantes en el expediente se corresponden con el lugar de la caída, que la tapa de registro que aparece en ellas es en la que la reclamante señala haber resbalado y que su relieve coincide con el de la tapa que supuestamente motivó el accidente.

13. El día 5 de septiembre de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

14. Transcurrido el trámite de audiencia sin haberse formulado alegaciones, con fecha 15 de noviembre de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al entender, tal y como señalan los informes técnicos, que la tapa estaba "en perfectas condiciones, disponiendo de relieve suficiente para evitar resbalones", y que "el desnivel existente no puede considerarse relevante para imputar el resultado lesivo a la Corporación".

15. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de noviembre de 2013, registrado de entrada el día 27 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.

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 10 de junio de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 6 de noviembre de 2009, lo cual nos llevaría a concluir que la reclamación ha sido formulada fuera de plazo. No obstante, comprobamos que con fecha 11 de junio de 2010 una médica de un centro de salud emite un informe en el que deja constancia del tratamiento pautado, "que tuvo que suspender por presencia de una reacción urticarial", así como del que se le suministró posteriormente "por persistencia del dolor más moderado", concluyendo "mejoría que puede condicionar el alta por este proceso". A la vista de ello, y dado que en dicha fecha la interesada no tenía un diagnóstico definitivo sobre el alcance de las posibles secuelas, hemos de entender que la reclamación 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 consiste en que, habiendo asumido su instrucción el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, se suscriben por la Alcaldía diversas actuaciones -petición de documentación a la reclamante, resolución sobre la admisión de pruebas y apertura del trámite de audiencia- 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.

Finalmente, 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 las lesiones sufridas tras una caída al pasar por una tapa de registro que se encontraba en la acera en una zona en pendiente.

Como prueba de los daños, consta en el expediente un informe de una médica de un centro de salud al que acudió a los tres días del accidente y en el que se objetiva una “fisura en lo que parece corresponder al segundo segmento coccígeo”, por lo que debemos considerar acreditada la realidad de algunos de los daños alegados, independientemente de su evaluación económica que analizaremos si concurren los presupuestos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial.

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, debe determinarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá, en todo caso, (...) las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios “deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: (...) alumbrado público (...) limpieza viaria (...) y pavimentación de las vías públicas”.

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado los elementos correspondientes a dichos servicios, entre otros, y por lo que aquí interesa, todos los elementos exteriores del servicio de alumbrado público -registros- que discurren generalmente por las aceras, en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas.

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 comprenda la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto en el pavimento, por limitado que sea. Como hemos especificado en nuestro Dictamen Núm. 5/2012, el estándar de conservación de las vías no comprende una garantía de su plena adherencia al paso del viandante.

También hemos reiterado que toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios, y ha de serlo tanto de los obstáculos ordinarios como de las circunstancias adversas, en especial las meteorológicas, que reducen la adherencia en la vía pública. Singularmente, el peatón debe adoptar precauciones proporcionadas a las

condiciones personales, a las visibles del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

La reclamante reprocha “la existencia de imperfecciones” en la vía pública que concreta en “la falta de adherencia del registro de alumbrado, circunstancia agravada por el desnivel en el que se encuentra ubicado”, a lo que añade la “imposibilidad de evitarlo (...) al ocupar prácticamente todo el ancho del paso” y el hecho de que el día del accidente lloviznaba. En prueba de ello, aporta fotografías en las que se advierte con nitidez el relieve de la tapa de registro, en forma de cuadrados, característica confirmada por uno de los testigos en su declaración y que se opone a su estado deslizante, sin que se observe vicio alguno. Si bien dicho registro se ubica en la zona central de paso, es importante señalar que la tapa es perfectamente visible y que a un lado de la misma se encuentra -muy próximo- un elemento de apoyo para el viandante, una barandilla, lo que podría compensar el hecho de que la tapa estuviese mojada y que el registro se encontrase en una acera en pendiente, particularidad esta última perfectamente apreciable y conocida por la accidentada al ser vecina de la zona.

En consecuencia, lejos de quedar aquí probados los defectos alegados -tal y como incumbe a la reclamante-, es la Administración la que acredita el estado antideslizante de la tapa, destacando los servicios técnicos municipales que la misma se encontraba en “perfectas condiciones, disponiendo de relieve suficiente para evitar resbalones”, y que dicho registro tenía “una barandilla a un lado y la propia farola al otro”, lo que permitiría al viandante sujetarse ante un posible traspíe.

De lo actuado no se deduce que la caída se deba a una falta de adherencia de la tapa del citado registro -ni a su ubicación-, ya que aquellas, pese a su adecuado mantenimiento, no siempre resultan evitables, especialmente en condiciones climatológicas adversas o en accidentes derivados de las propias circunstancias personales de los peatones. Consideramos que estamos ante un daño que no puede ser imputado al funcionamiento del servicio público por el mero hecho de ocurrir en un espacio de dominio público, y entendemos que se trata de un percance que debe

encuadrarse dentro de los riesgos generales o normales de la vida, que por su propia naturaleza resultan imposibles de evitar y, por tanto, cuyas eventuales manifestaciones dañosas para un individuo no han de ser soportadas por la sociedad en su conjunto.

En definitiva, no cabe establecer una relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos del Ayuntamiento de Gijón.

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.