

Expediente Núm. 20/2014
Dictamen Núm. 31/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
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 febrero 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 20 de enero de 2014 -registrada de entrada el día 24 del mismo mes-, 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 27 de mayo de 2013, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en la Avda. el día 21 del mismo mes, debido a “una loseta rota”.

Refiere “inmovilización mano izda. y brazo en cabestrillo”, así como hallarse “imposibilitada para conducir y realizar tareas domésticas”, haciendo constar una próxima cita para valoración.

Reclama una indemnización por importe de seis mil euros (6.000 €) por “diversas contusiones múltiples”.

Adjunta los siguientes documentos: a) Informe del Hospital del día 21 de mayo de 2013, en el que figuran, como antecedentes, “no alergia./ No enf. de interés”, y en el apartado relativo a impresión diagnóstica “contusión mano-muñeca”. b) Tres fotografías de un trozo de acera, en proyección vertical.

2. Mediante escrito notificado a la reclamante el 3 de junio de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón le concede un plazo de 10 días para que subsane los defectos de su solicitud; entre otros, “narración de los hechos con indicación concreta y exacta del lugar y momento en el que se produjeron (...). Puntos de hecho sobre los que ha de versar la prueba y los medios (...) que se propongan (...). Documentos que estime oportunos (...). Presunta relación de causalidad entre los hechos y el funcionamiento del servicio público”, con advertencia expresa de que “transcurrido el plazo concedido sin que se completen los datos señalados se le tendrá por desistida de su petición”, comunicándosele la suspensión del procedimiento hasta el cumplimiento de lo requerido.

El día 11 de junio de 2013 la reclamante presenta un escrito en el registro municipal en el que consigna una “caída en la avda., acera que bordea el parque, antes de llegar al n.º 136”, junto al edificio que identifica.

Aporta los siguientes documentos: a) Hoja de episodios de su centro de salud, en la que consta el relativo a “dolor muñeca”, iniciado el día 21 de mayo de 2013, por “dolor en muñeca izda. tras caída hace 3 horas”, y una consulta el 3 de junio de 2013, en la que se adopta como plan “férula metálica que inmovilice muñeca izquierda y primer dedo”. b) Fotografías “indicando el lugar”.

3. Obra incorporada al expediente la diligencia extendida por un funcionario del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales el día 14 de junio de 2013, en la que se deja constancia de que la reclamante se persona en las dependencias

municipales “para identificar el lugar exacto de la caída debida a baldosa rota (...) como el marcado en la fotografía” que se adjunta.

4. Con fecha 14 de junio de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita un informe a la Unidad de Integración Corporativa y a los Servicios de Obras Públicas y de la Policía Local.

El día 18 de junio de 2013, el Jefe de la Sección de Integración Corporativa informa, entre otros extremos, que “la longitud estimada de las aceras existentes en el viario es de 569,8 km, estando incluido en este dato las aceras existentes en polígonos industriales y del área del Musel”.

Mediante diligencia extendida el 18 de junio de 2013, el Jefe de la Policía Local manifiesta que “no hay constancia alguna sobre los hechos a que se hace referencia” en el expediente.

Tras reiterar la petición de informe en dos ocasiones, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas señala, el 8 de octubre de 2013, que “el ancho de la acera donde supuestamente se produjo el accidente es de 3 m”.

Precisa que no se tuvo conocimiento de la existencia del desperfecto en la acera antes del suceso y que “durante el año 2012 se intervino en 17 ocasiones en la avenida por diferentes motivos y no se detectaron las baldosas defectuosas que supuestamente produjeron el accidente, y hasta mayo de 2013 en otras cinco ocasiones con el mismo resultado”. Añade que “una vez tenido conocimiento del desperfecto se procedió a su reparación los días 11 y 12 de septiembre de 2013”.

Sobre la causa de la irregularidad, pone de relieve que “en la zona se encontró un grupo de baldosas sueltas o rotas que parece ocasionado por algún vehículo que transitó por la acera”.

Añade que “no existe ningún obstáculo” que impida la visibilidad en el lugar, “tal y como se aprecia en las fotografías” que acompaña, especificando que “la baldosa supuestamente causante de las lesiones se encuentra rota y hundida respecto a las de su entorno aproximadamente un centímetro, como se aprecia en las fotografías adjuntas”.

5. Con fecha 22 de octubre de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón dicta resolución por la que se admite “la totalidad de la prueba documental presentada”, lo que se notifica a la reclamante el 6 de noviembre de 2013.

6. El día 11 de diciembre de 2013, la Alcaldesa notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

7. Con fecha 20 de enero de 2014, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Sostiene que el defecto al que se refiere la reclamante “difícilmente puede ser considerado como jurídicamente relevante en la generación de un riesgo cuya producción constituya a la Administración en la obligación de resarcirlo, ya que se encuentra dentro de los parámetros de la razonabilidad, y que debe calificarse como riesgos socialmente admitidos como propios de la vida común”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de enero de 2014, registrado de entrada el día 24 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 27 de mayo de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 21 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, en la tramitación del procedimiento advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades no invalidantes (falta de unidad orgánica en la instrucción del expediente; incumplimiento de 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, y un trámite superfluo de “admisión” de la prueba documental), ya puestas de manifiesto de modo reiterado en dictámenes anteriores y que damos por reproducidas.

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 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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la interesada solicita una indemnización por las lesiones que sufrió tras una caída en una vía pública el día 21 de mayo de 2013.

Consta acreditado en el expediente que ese día se le diagnosticó una contusión en la mano izquierda, por lo que debemos apreciar un daño susceptible de ser reclamado.

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 analizarse 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 las que aquellos se produjeron.

La perjudicada no describe la forma en que se produjo el accidente, a pesar de haber sido requerida para ello. Señala haber caído en la avenida debido a "una loseta rota", y en el historial clínico obrante en su centro de salud figura la referencia a una caída. Sin embargo, no hay prueba alguna de que dicho percance haya sucedido en la vía pública, como ella indica. Esta circunstancia solo se deduce de sus manifestaciones, lo que no es suficiente para tenerla por cierta.

Como ha manifestado este Consejo en reiteradas ocasiones, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron esta ausencia es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Por otra parte, aunque considerásemos probados los extremos de hecho alegados por la interesada, la conclusión del presente dictamen no cambiaría.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, ni la inmediata reparación de irregularidades de escasa entidad, como la aparición de rajadas o quiebras en las baldosas.

También hemos reiterado 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.

Los servicios municipales reconocen que en la avenida hay una baldosa rota -como afirma la reclamante- y desnivelada respecto a las de su entorno aproximadamente un centímetro. También informan de que el ancho de la acera en la zona es de 3 m y de la ausencia de obstáculos que impidan la visibilidad del desperfecto; datos todos ellos a los que la interesada no se ha opuesto en el trámite de audiencia.

Consideramos que la anomalía a la que se refiere la perjudicada carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento. Por otra parte, la posterior reparación del defecto no supone reconocimiento de incumplimiento del estándar, sino expresión de la máxima diligencia en su cumplimiento.

A juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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.