

Expediente Núm. 74/2014
Dictamen Núm. 92/2014

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 8 de mayo 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 7 de marzo de 2014 -registrada de entrada el día 13 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Mieres formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 4 de noviembre de 2013, 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 una acera de la localidad de Mieres.

Expone que el día 27 de octubre de 2013 “tropezó con unas baldosas en mal estado y se golpeó la cabeza y una pierna”. Afirma que ocho días después del accidente “todavía toma medicación y tiene dolores”.

Refiere que tuvo que ser auxiliada por familiares y por dos personas a las que identifica.

Aporta la siguiente documentación: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital, de 27 de octubre de 2013, en el que consta como diagnóstico “contusión frontal por caída casual”. Como tratamiento figura “retirar puntos de sutura en una semana” en el centro de salud y “paracetamol si dolor”. b) Tres fotografías de las lesiones en cara y rodilla y una fotografía de un tramo de acera con el detalle de una tapa de saneamiento ligeramente hundida.

2. Con fecha 12 de noviembre de 2013, una Técnica de Administración General del Servicio de Patrimonio comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, y la requiere para que en el plazo de diez días señale “el lugar exacto donde se produjo la caída, declaración jurada de testigos, con indicación del nombre completo y fotocopia del (documento nacional de identidad), y cuantos medios de prueba disponga”.

3. El día 25 de noviembre de 2013, la perjudicada presenta un escrito en el registro municipal en el que manifiesta que “el lugar exacto de la caída fue en el parque público que existe entre” la empresa que identifica y “la barriada,”, aclarando que “las juntas de las baldosas que hacen curva están sin rellenar, lo que provocó la caída”. También aporta los datos personales (nombre, documento nacional de identidad y domicilio) de las personas que le prestaron auxilio.

Adjunta al escrito un informe sobre la intervención de la ambulancia del SAMU en el que se indica que el accidente tuvo lugar en la “recta, junto al Consultorio (.....)”.

4. Con fecha 4 de diciembre de 2013, las dos personas identificadas por la interesada presentan en el registro del Ayuntamiento de Mieres sendos escritos sobre las circunstancias del accidente, junto con una fotocopia del correspondiente documento nacional de identidad.

La primera afirma que “entre la empresa” que señala y “la Barriada hay unas baldosas con mucha separación en la que parece que ella tropezó”, y precisa que “cuando llegó estaba tirada en la acera esperando a que llegara la ambulancia”.

La segunda indica que se encontraba “en casa de su suegra” y que “llegó un ciclista a llamar” porque la perjudicada “estaba en el parque detrás de tirada en el suelo porque había tropezado con una baldosa produciéndose lesiones en la pierna, frente y cara”.

5. El día 12 de diciembre de 2013, la interesada manifiesta que la caída se produjo “en el parque público que hay entre” la empresa que refiere y “la barriada”, y adjunta cuatro fotografías en las que se puede observar un tramo curvo de acera junto a un contenedor de residuos sólidos urbanos.

6. Con fecha 30 de enero de 2014 emite informe el Jefe de Sección de la Oficina Técnica. En él señala que “el pavimento se encuentra en un buen estado de uso”, que “están las baldosas colocadas en una curva y unidas unas con otras en esta zona de curva mediante mortero” y que la junta “está realizada, quedando unos milímetros más bajo el cemento que la baldosa, permitiendo un paso y un uso de la acera en condiciones aceptables para los peatones”.

7. Mediante oficio de 7 de febrero de 2014, una Técnica de Administración General del Servicio de Patrimonio notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia, con vista del expediente, por un plazo de plazo de diez días, adjuntándole una relación de los documentos que lo componen.

8. El día 27 de febrero de 2014, la interesada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que ratifica el lugar y los motivos de la caída, cuantificando la indemnización que solicita en nueve mil euros (9.000 €).

Aporta copia del informe del Servicio de Urgencias del hospital en el que fue atendida -que ya obra en el expediente-; un informe de un "TC cerebro sin contraste" en el que consta que no se ven "signos radiológicos de sangrado cerebral intra ni extra axial, ni fracturas craneales"; de la exploración radiológica de la rodilla, en el que figura que "no se ven líneas de fractura", y de un informe oftalmológico por "visión borrosa", en el que se consigna "sin patología ocular urgente", con la recomendación de solicitar "primera consulta de agudeza visual para graduar".

9. Con fecha 5 de marzo de 2014, una Técnica de Administración General del Servicio de Patrimonio elabora un informe jurídico que contiene una propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al entender que "no se aprecia la existencia de nexo causal entre el funcionamiento de un servicio público municipal y las lesiones sufridas (...), ya que ni ha quedado acreditado de forma indubitada el lugar" de la caída "ni la forma en que esta se produjo, amén de no haber testigos presenciales" de la misma. A mayor abundamiento, "la acera se encuentra en condiciones aceptables de uso para los peatones, por lo que no puede imputarse la responsabilidad a este Ayuntamiento".

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de marzo de 2014, 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 4 de noviembre de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 27 de octubre anterior, 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.

No obstante, este Consejo ha manifestado en casos similares (por todos Dictamen Núm. 277/2013) que “la propia naturaleza de la prueba testifical requiere, para tener la fuerza probatoria que le es inherente, intermediación con el órgano instructor, de tal forma que le permita formar su convicción sobre lo sucedido en el caso concreto y asegurar el principio fundamental de contradicción, como reiteradamente viene señalando el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 15 de octubre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)”. En este caso, llamamos la atención de la autoridad consultante, puesto que es el propio Ayuntamiento quien insta a la interesada para que presente una “declaración jurada” de las personas que la auxiliaron cuando lo correcto sería haberles traído al procedimiento en calidad de testigos, garantizando así los principios de oralidad e intermediación en la práctica de dicha prueba.

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 perjudicada el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de una caída que dice haberse producido a causa del mal estado de la acera.

No existe duda sobre la realidad de la caída ni de sus consecuencias lesivas, que se contraen a las erosiones en cara y rodilla izquierda que se objetivan en los distintos documentos sanitarios aportados.

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 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 esta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Por lo que se refiere a las circunstancias en las que se habría producido el accidente, solo contamos con el testimonio de la propia interesada, toda vez que ninguno de los dos testigos que propuso presencié de manera directa la caída, aunque una de ellas la sitúa en el lugar en la que la víctima la refiere, al afirmar que “cuando llegó estaba tirada en la acera esperando a que llegara la ambulancia”.

Para analizar la relación de la caída con el servicio público hay que tener presente que, conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, el municipio “ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisaba entonces -al igual que en la redacción dada a este precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local- que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es

evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, 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, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

En el caso que analizamos, pese a que el relato de la interesada sobre el lugar y las circunstancias en las que se habría producido la caída no fue confirmado por los testigos, sí ha quedado acreditado mediante el informe del técnico municipal, sin contradicción por parte de la perjudicada, que el desnivel entre las baldosas -más elevadas- y las juntas de mortero que las unen es mínimo, de “unos milímetros”.

Al respecto, hemos de recordar que es doctrina de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 287/2012) 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 alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una acera, por limitado que este sea. 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, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

Aplicado lo anterior al caso sometido a nuestra consideración, la escasa entidad del desperfecto, concretamente un desnivel entre las respectivas juntas y las baldosas en la zona exterior curva de una acera, cifrado en “unos milímetros”, de modo que la junta queda más baja que la baldosa, nos lleva a concluir que no existe incumplimiento del estándar exigible al servicio público,

dado que la acera se encontraba en “condiciones aceptables” para la actividad a la que está destinada. Además, consta en el expediente que la interesada -según su propia declaración- caminaba con un menor en brazos; circunstancia que, sin duda, dificulta la visión de la acera e incrementa el riesgo de accidentes. En definitiva, considera este Consejo que no cabe imputar a la Administración municipal el resultado dañoso.

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.