

Expediente Núm. 63/2014
Dictamen Núm. 134/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José 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 12 de junio 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 27 de febrero de 2014 -registrada de entrada el día 10 del mes siguiente-, 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. El día 28 de febrero de 2013, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

Expone que “el día 4 de marzo de 2012, alrededor de las 19:00 horas (...), sufrió una caída en la acera situada en la avenida” que atribuye a “una valla publicitaria en la acera, invadiendo la zona de tránsito peatonal,

máxime al sobresalir sus apoyos en la forma que se aprecia en las fotografías que se acompañan”.

Indica que a resultas de la caída “fue auxiliado por viandantes” y trasladado a un centro hospitalario en el que se le diagnosticó una “fractura acetabular izquierda (...), precisando tratamiento ortopédico”.

Solicita prueba testifical de dos personas que identifica y acompaña a su escrito copia de los siguientes documentos: a) Parte del servicio de ambulancia, en el que consta el traslado del paciente, con fecha 4 de marzo de 2012, a las 19:20 horas, desde la avenida Príncipe de Asturias al Hospital b) Informe de alta del Servicio de Traumatología, fechado el 3 de abril de 2012, en el que figura el ingreso, el día 4 del mes anterior, de un “varón de 80 años (...) tras una caída accidental en la calle sin pérdida de conocimiento”. c) Hoja “resumen historia clínica”, en la que se refleja “paciente con antecedentes de pluripatología ingresado (...) por fractura de pelvis tras caída”. d) Hoja de cita en el Servicio de Traumatología del referido hospital para el 18 de marzo de 2013. f) Fotografías del lugar del siniestro en las que se aprecia una valla publicitaria de ciertas dimensiones, adyacente a la zona ajardinada de una isleta amplia reservada al tránsito peatonal, observándose que la estructura metálica que soporta los carteles publicitarios tiene un refuerzo triangular en su base.

2. Mediante escrito notificado al reclamante el 5 de marzo de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón le requiere para que en el plazo de 10 días señale la “indicación concreta y exacta del lugar en el que se produjeron los hechos”, con suspensión del procedimiento y advertencia expresa de que en caso de no subsanar las deficiencias señaladas “se le tendrá por desistido de su petición”.

En atención a dicho requerimiento, el día 15 de marzo de 2013 el perjudicado presenta en el registro municipal un escrito en el que expone que el punto de la caída se indica sobre la fotografía que acompaña. En la instantánea que adjunta aparece un círculo amplio, dibujado sobre la fotografía, que toca tangencialmente el soporte más saliente de la valla publicitaria.

3. Con fecha 19 de marzo de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita un informe sobre la reclamación presentada a los Servicios de Obras Públicas y de la Policía Local.

Por parte de este último se extiende diligencia el 20 de marzo de 2013 en la que se indica que no hay constancia de los hechos en los archivos policiales.

El Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas señala, el 21 de marzo de 2013, que "las vallas supuestamente causantes del accidente pudieran haber sido colocadas por la Sección de Mantenimiento e Instalaciones".

El Jefe de la Sección de Mantenimiento del mismo Servicio informa, con fecha 26 de marzo de 2013, que "las instalaciones municipales a que se refiere la denuncia presentada nada tienen que ver con las competencias de esta Sección de Mantenimiento".

A solicitud de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, el Jefe de la Unidad Técnica de Obras del Ayuntamiento informa, el 17 de abril de 2013, que en el lugar y al tiempo de los hechos se instalaron "unos paneles soporte de propaganda electoral gratuita. Actuación necesaria por obligación de la Junta Electoral con motivo de las Elecciones Autonómicas".

Tras nueva petición de información por parte del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, el Jefe de la Unidad Técnica de Obras detalla, el 22 de julio de 2013, que "la anchura de la acera es superior a los tres metros (...). La anchura de la valla es de 5 cm, siendo en su pie para su apoyo más ancho (30 cm) (...). La visibilidad en la zona es amplia, sin que haya ningún obstáculo (...). La valla (...) es perfectamente apreciable a simple vista (...). En cuanto a si supone un riesgo para los viandantes, se informa que no, salvo que también supongan un riesgo las farolas (...). Se realizó en su día una inspección y no se consideró necesaria la adopción de ninguna medida especial".

4. El día 8 de abril de 2013, el interesado presenta un escrito en el registro municipal en el que cuantifica el daño sufrido en cincuenta y siete mil setecientos noventa y cuatro euros con un céntimo (57.794,01 €), en atención a las secuelas, los días hospitalarios y los días impeditivos que indica.

5. Admitidas las pruebas documental y testifical mediante Resolución de la Alcaldesa de 23 de octubre de 2013, el perjudicado presenta un pliego de preguntas para formular a los testigos propuestos.

Con fecha 26 de noviembre de 2013 se practica la prueba testifical en las dependencias administrativas. Una de los testigos, que reconoce ser la esposa del accidentado, manifiesta que no presenció los hechos, pero que se acercó al lugar al día siguiente y tomó, junto a su hijo, las fotografías que se aportan al escrito de reclamación. Añade que "todas las elecciones siempre ponen la valla en el mismo sitio. Que es culpa del Ayuntamiento por no cambiar el sitio o, por lo menos, no retirarlo al bordillo.

La otra testigo, que es "vecina" del reclamante, señala que le vio "tirado en el suelo, había gente, me acerqué y la gente estaba quejándose del lugar en que estaban instaladas las vallas". Afirma que no presenció la caída, pero la gente que allí se encontraba comentaba que el perjudicado había tropezado con la valla. Tras indicar que "comprobó que el apoyo del cartel en el que había tropezado (el accidentado) obstaculizaba la circulación y estaba separado del borde de la zona ajardinada", precisa, en cuanto a las condiciones de visibilidad, que "serían sobre las 7 de la tarde" y que "estaba anocheciendo". Reconoce que el lugar de los hechos coincide con las fotografías obrantes en las actuaciones.

6. Evacuado el trámite de audiencia mediante escrito de la Alcaldesa notificado al interesado el 3 de diciembre de 2013, este autoriza a su esposa a tomar vista del expediente y a obtener copias del mismo.

El día 23 de diciembre de 2013, presenta un escrito de alegaciones en el registro municipal en el que se ratifica en su pretensión resarcitoria.

7. Con fecha 27 de febrero de 2014, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Sin cuestionar los hechos por los que se reclama, reseña que “la base de la valla se encuentra unida a la misma, por lo que para tropezar por ella prácticamente hay que chocar con aquella. Y una valla no constituye un elemento de riesgo situado en la vía pública”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de febrero 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 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 el interesado activamente legitimado 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 28 de febrero de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 4 de marzo del año 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.

Sin embargo, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades no invalidantes en la tramitación del procedimiento (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, ya citada, 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.

SIXTA.- Interesa el perjudicado el resarcimiento de los daños derivados de una caída en la acera el día 4 de marzo de 2012, alrededor de las 19:00 horas”, debido a un tropiezo con la base de una valla publicitaria y a cuyas resultas sufrió una fractura de pelvis.

A este Consejo no le ofrece duda la realidad del accidente acaecido ni sus circunstancias y consecuencias dañosas -abstracción hecha de la valoración de estas-, tal como parece admitirse por el Consistorio, a la luz de la testifical obrante en las actuaciones y la documentación clínica aportada.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer al reclamante su derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

A la vista de lo dispuesto en los artículos 25.2.d) y 26.1.a) de la LRBRL, tanto en su redacción actual como en la vigente al tiempo del siniestro, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías 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. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado los elementos correspondientes a espacios de su titularidad en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos transitan por los mismos, por lo que la cuestión que hemos de dilucidar en este momento es la extensión de esta obligación y su relación de causalidad con el percance cuyo resarcimiento se reclama.

Al respecto, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto. Igualmente hemos reiterado que quien camine por una vía pública 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 a sus circunstancias personales, a las condiciones

visibles o conocidas de la vía y a los riesgos adicionales que asume al transitar por unas zonas pudiendo hacerlo por otras.

En el supuesto planteado, el interesado tropieza con la base de una valla publicitaria situada en uno de los márgenes del espacio -de marcada amplitud- destinado al tránsito peatonal, debiendo repararse en que la estructura metálica es perfectamente visible y sorteable para el viandante. A tenor de lo informado por el Jefe de la Unidad Técnica de Obras del Ayuntamiento, "la anchura de la acera es superior a los tres metros (...). La anchura de la valla es de 5 cm, siendo en su pie para su apoyo más ancho (30 cm) (...). La visibilidad en la zona es amplia, sin que haya ningún obstáculo (...). La valla (...) es perfectamente apreciable a simple vista (...). En cuanto a si supone un riesgo a los viandantes, se informa que no, salvo que también supongan un riesgo las farolas". Se observa así que el soporte de la valla -cuya existencia no precisa de ulterior señalización, en cuanto sirve de base a un panel publicitario llamativamente visible- resulta plenamente perceptible para el ciudadano y no parece desproporcionado en atención a las dimensiones del panel que sostiene. En suma, del conjunto de lo actuado se deduce que el accidente se debe al tropiezo con el pie de la estructura metálica de una valla publicitaria, que cuenta con un refuerzo en su base (de 30 cm) que sirve a su estabilidad, y que resulta plenamente perceptible para el viandante, quien asume voluntariamente el riesgo de desplazarse por la margen de la acera inmediata al panel publicitario y su soporte, sin que el servicio público haya introducido o descuidado factor alguno que incremente -innecesaria o desproporcionadamente- ese riesgo conocido.

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 del riesgo asumido por cualquier persona que, distraída o conscientemente, camina por los espacios de la vía pública y, al aproximarse a un obstáculo visible, no adopta las precauciones correlativas, por lo que se coloca en una situación de riesgo cuyas eventuales manifestaciones dañosas no han de ser soportadas por el todo social. Lo que ha de demandarse

del servicio público es un emplazamiento razonable y un deslinde visible de las vallas y demás 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.