

Expediente Núm. 84/2014
Dictamen Núm. 145/2014

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 19 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 17 de marzo de 2014 -registrada de entrada el día 20 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. El día 17 de mayo de 2013, una persona, en nombre y representación de la interesada, 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 pasado 10 de mayo de 2013, cuando mi madre política, de 83 años, caminaba por la carretera, a la altura del número 94, tropieza, por el mal estado de la acera, y cae al suelo siendo auxiliada por un transeúnte”, quien, a la vista de la lesión sufrida en la frente y en la rodilla, solicita su traslado en ambulancia, de lo que “fueron testigos dos agentes de la Policía municipal que tomaron nota de cómo se encuentran las (...) baldosas”.

Solicita que se indemnice a la perjudicada “con la cantidad estipulada para estos accidentes”.

Identifica al transeúnte que auxilió a la accidentada y acompaña a su escrito copias del parte hospitalario de Urgencias (en el que consta la atención prestada el día del siniestro por “caída en la vía pública al tropezar con una baldosa” y la impresión diagnóstica de “herida inciso-contusa” en la frente) y de una denuncia por los mismos hechos presentada por la propia interesada ante el Juzgado de Instrucción (archivada), en la que puntualiza que “a las 13:25 horas (...) tropezó con una baldosa de la acera de las dos que se encuentran desencajadas (...) y que tienen en medio un registro” de una empresa distribuidora de gas, “con el riesgo de causar accidentes graves como el ocurrido”.

2. Mediante escrito notificado a la reclamante el 27 de mayo de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón requiere al firmante del escrito para que en el plazo de 10 días acredite su representación, cuantifique el daño, concrete los hechos y su relación de causalidad con el servicio público y señale las pruebas de las que pretenda valerse.

En atención a dicho requerimiento, el 31 de mayo de 2013 la interesada presenta un escrito, que rubrica, en el que relata los hechos, insta el resarcimiento del daño y nombra representante al firmante del primer escrito, acompañando nuevamente los documentos adjuntados a aquel y varias fotografías del lugar en el que se produjo la caída. En estas se observa que dos de las baldosas que circundan un registro de gas se encuentran aparentemente

desencajadas, apreciándose en una de ellas un desnivel del grosor de la chapa metálica en relación con la tapa y en la otra un ligero hundimiento, pues aparece nivelada respecto a la chapa y mínimamente arremetida con relación a la loseta que la sigue. En dos de las instantáneas aparece un cono colocado sobre la baldosa que se encuentra hundida en menor grado, situada a la izquierda del registro.

3. Con fecha 3 de junio 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.

El Jefe de la Policía Local traslada al Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, el 4 de junio de 2013, el parte instruido por dos agentes personados en el lugar de los hechos. En él se hace constar que la accidentada presentaba “un corte en la parte superior de la ceja derecha, siendo trasladada por la ambulancia al Hospital”, y que “manifiesta que la caída se produjo debido al mal estado de la acera, señalando como causante de la misma una baldosa que se encuentra hundida aproximadamente dos centímetros sobre el nivel del resto”.

El Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas emite informe el 1 de agosto de 2013. En él detalla que “la anchura de la acera en (el) lugar en el que supuestamente se produjo el accidente es de tres metros (...). Existen varias baldosas sueltas y ligeramente hundidas, probablemente (...) por la circulación de los vehículos de limpieza por las aceras (...). El punto de máximo desnivel es de un centímetro (...). Se considera que el riesgo de ocasionar un accidente es bajo. De hecho, si se tiene en cuenta el elevado tránsito peatonal de la zona, no se tiene constancia de ningún tipo de incidente”. Añade que el desperfecto es apreciable a simple vista, sin una especial atención, y que no hay obstáculos que impidan la visibilidad. Refleja, finalmente, la intensa actividad municipal dirigida a la conservación viaria y a la prevención de siniestros, y acompaña fotografías en las que se observan varios

registros en la acera y una orden, fechada el 9 de julio de 2013, dirigida a “recolocar baldosas y rejuntar arqueta” en la zona del accidente.

A solicitud de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, se incorpora al expediente también un informe del Jefe de la Sección de Integración Corporativa sobre el conjunto de los viales del municipio.

4. Requerida nuevamente la reclamante para que proceda a efectuar la evaluación económica del daño, esta presenta un escrito, el 11 de junio de 2013, en el que indica que está pendiente de realizar pruebas médicas y de posibles secuelas.

Con fecha 24 de septiembre de 2013, la interesada presenta un escrito en el registro municipal en el que cuantifica el daño sufrido en catorce mil trescientos noventa y seis euros con ochenta céntimos (14.396,80 €), y adjunta un informe pericial sobre valoración del daño corporal y nuevas fotografías en las que se observa que las baldosas sueltas han sido niveladas y rejunteadas.

5. Admitidas las pruebas documental y testifical, y libradas las comunicaciones pertinentes, la interesada presenta, el 18 de noviembre de 2013, un pliego con las preguntas que interesa se le formulen al testigo.

Este comparece en las dependencias administrativas el día 26 de noviembre de 2013 y anuda el accidente a “la mala instalación y deficiente conservación de unas baldosas de la acera”. A preguntas formuladas por el Consistorio, señala que vio a la señora “tropezar y caerse” y que pudo “comprobar que las baldosas estaban desniveladas, aunque no puedo determinar si estaban o no sueltas”. Afirma que “hacía buen día y había visibilidad” y que el tramo de acera es recto y ancho.

6. Evacuado el trámite de audiencia mediante escrito de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón notificado a la perjudicada el 9 de diciembre de 2013,

un representante de esta toma vista del expediente y obtiene copias de los documentos que solicita.

Mediante escrito de 18 de diciembre de 2013, la reclamante presenta alegaciones en las que, con fundamento en el "mal estado" de la acera, "como pone de manifiesto que poco después (...) se procediese al arreglo", se reitera en su pretensión.

7. Con fecha 20 de febrero de 2014, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, a la luz de la escasa entidad del desperfecto viario.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 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 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 primera reclamación se presenta con fecha 17 de mayo de 2013 -siete días después de la caída en la acera- y la rubricada por la propia accidentada dentro 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, 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 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 derivados de una caída en la carretera, ocurrida “a las 13:25 horas”, cuando “tropezó con

una baldosa de la acera de las dos que se encuentran desencajadas”, y a cuyas resultas sufrió una herida en la frente y en una rodilla.

A este Consejo no le ofrece duda la realidad del percance ni sus circunstancias y consecuencias dañosas -abstracción hecha de la valoración de estas-, a la luz de la testifical obrante en las actuaciones, el parte de la Policía Local y la documentación clínica aportada al expediente.

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 a la reclamante el derecho a ser indemnizada 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. Por lo que se refiere a la posible omisión o incorrecto cumplimiento del deber genérico que incumbe a la Administración municipal en orden a la reparación de los desperfectos que incidan en los espacios públicos, debemos subrayar, en línea de principio, que no es razonable entender que la cobertura del servicio público se extienda a garantizar la inmediata reparación de los desconchados de escasa entidad; empresa esta difícilmente asumible, sin que sea exigible en derecho a la Administración este grado de eficiencia.

En el supuesto examinado la interesada invoca un tropiezo “con una baldosa de la acera de las dos que se encuentran desencajadas”, debiendo concluirse -a falta de otras indicaciones, y a la vista del cono que se coloca sobre una de ellas, según las fotografías aportadas por la propia reclamante- que la loseta en la que se desencadena la caída es la situada en las imágenes a la izquierda de la tapa del registro de gas. Advertido esto, se aprecia en las mismas fotografías que esa baldosa presenta un ligero desnivel en relación con la loseta que la sigue, siendo esa depresión inferior incluso a la que se observa en la baldosa situada al otro lado de la chapa metálica. Esta circunstancia parece corroborarse a la vista de lo informado por la Policía Local y por el Servicio de Obras Públicas, pues los agentes afirman que “una baldosa (...) se encuentra hundida aproximadamente dos centímetros sobre el nivel del resto” y el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas precisa que “el punto de máximo desnivel es de un centímetro”. En cualquier caso, el

informe librado por este último constata que la anchura de la acera es de “tres metros”, que el desperfecto es apreciable a simple vista sin una especial atención y que no reviste una entidad de relieve, toda vez que, a pesar del elevado tránsito peatonal de la zona, “no se tiene constancia de ningún tipo de incidente”, corroborando el testigo examinado que el tramo de acera es recto y ancho y que las condiciones de visibilidad eran buenas.

En suma, del conjunto de lo actuado se deduce que el accidente se debe al tropiezo con un desnivel de muy escasa entidad, y en el entorno de una acera amplia y sin obstáculos que dificulten la visibilidad, por lo que la accidentada debió acomodar las precauciones a sus circunstancias personales y a las condiciones manifiestas de la vía, en la medida en que el servicio de conservación no puede racionalmente abarcar el mantenimiento de los espacios de tránsito de los peatones en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles. El hecho de la posterior reparación del desperfecto viario es aquí manifestación del ordinario desenvolvimiento de los servicios públicos, sin que ello revista incidencia en la esfera de una reclamación de responsabilidad patrimonial.

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 tramo deteriorado, 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 la adecuada diligencia 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.