

Expediente Núm. 99/2014
Dictamen Núm. 146/2014

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 26 de marzo de 2014 -registrada de entrada el día 31 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en unas escaleras.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 8 de enero de 2013, el interesado presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Grado una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en una vía pública.

Expone que “el día cinco de enero de 2013, a las 19:30 horas, he sufrido accidente bajando las escaleras que comunican la calle con el barrio de

.....; como consecuencia sufro lesiones recogidas en el parte médico que se adjunta”.

Acompaña una copia del informe del Área de Urgencias del Hospital por la atención dispensada el día del siniestro.

2. Mediante oficio de 15 de enero de 2013, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado comunica al perjudicado la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

Con la misma fecha, remite una copia de la reclamación presentada a la compañía aseguradora del Ayuntamiento y a la empresa adjudicataria de las obras que se realizan en la escalera, la cual, a su vez, comunica el traslado a su aseguradora.

3. Previa propuesta de la Asesoría Jurídica, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado dicta Decreto, el 20 de noviembre de 2013, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, nombrar instructor del mismo y conceder un plazo para alegaciones al interesado y a la empresa adjudicataria de las obras.

4. Con fecha 5 de diciembre de 2013, el reclamante presenta en el registro municipal un escrito en el que relata que, tras su participación en un pasacalles como integrante de la Banda de Gaitas, al bajar por las escaleras reseñadas en su escrito inicial, sufrió una caída “debido al deficiente estado de conservación en que se encontraban (...), a pesar de lo cual no existía en la zona ningún tipo de señalización (...), no existía ninguna iluminación adicional que permitiera una visibilidad adecuada y la escalera carecía de pasamanos”.

Cuantifica el daño sufrido en siete mil seiscientos euros (7.600 €), que se corresponden con la “fractura de radio distal” que se le diagnosticó y los consiguientes días improductivos.

Propone prueba testifical de las dos personas que identifica, y acompaña el pliego de preguntas que interesa se les formulen.

Adjunta a su escrito una copia del informe del Servicio de Traumatología, de 13 de junio de 2013, en el que se indica que se realizó "inmovilización durante 6 semanas con yeso antebraquial" y que en la revisión practicada el 5 de junio de 2013 presenta "buena movilidad (...), por lo que es dado de alta".

5. El día 17 de diciembre de 2013, el Instructor del procedimiento acuerda admitir la prueba testifical propuesta, señalando día y hora para su práctica, y solicitar informe al Servicio Municipal de Obras, a la mercantil que ejecutó las obras y a la dirección facultativa de las mismas, lo que se notifica a todos los afectados.

6. La Dirección Facultativa de las Obras presenta un informe, fechado el 7 de enero de 2014, en el que indica que en el momento del accidente "la escalera pública antigua se encontraba aún en uso en las mismas condiciones en que había estado siempre, toda vez que la nueva escalera (que se encontraba en construcción para sustituir a la anterior) no invadía el espacio que ocupaba la antigua (...). La zona de la muralla medieval que estaba en obra no interfería con el uso público de la escalera antigua existente, al no haberse comenzado la obra en esa zona (...). Entendemos que sí se cumplían las medidas de seguridad contenidas en el plan de seguridad y salud". Puntualiza que "en la fecha señalada la escalera antigua (...) disponía de una valla metálica ciega de dos metros de altura que ya estaba colocada antes de comenzar la obra y que protegía la zona de obra que se estaba ejecutando./ La obra en curso por esa fecha incluía la nueva escalera que iba a sustituir a la anterior, y así se hizo cuando concluyó./ La antigua escalera municipal tenía un uso público cotidiano desde hacía decenas de años, el cual se mantuvo hasta que se desmontó tras poner en uso la nueva".

Una representante de la adjudicataria de las obras presenta un escrito en el registro municipal, el 9 de enero de 2014, en el que subraya que “las escaleras donde se produce la caída eran ajenas a los trabajos que realizaba”, y añade que el día del siniestro “había llovido intensamente y no había obreros trabajando”. Acompaña una copia del poder de la firmante y fotografías del lugar de los hechos en las que se aprecia la valla que atraviesa longitudinalmente la escalera a fin de que las obras de renovación puedan ejecutarse sin interrumpir el tránsito, así como el desgaste natural en una escalera de cemento, sin que se observen otras deficiencias. No se percibe en las inmediaciones la existencia de una muralla medieval ni elemento alguno que permita deducir si se trata de un recinto histórico.

La Encargada General de Obras del Ayuntamiento señala, el 10 de enero de 2014, que “se desconoce el estado en el que se encontraban las obras” el día del accidente.

7. Examinado uno de los testigos propuestos, manifiesta ser amigo del reclamante y relata que “bajaban por la misma escalera”, yendo él detrás, y que “no lo vio caer, sino que ya lo vio caído en el suelo”, precisando que “había que bajar con cuidado porque era de noche y no había (...) luz y la escalera era ya antigua”. Reconoce al perjudicado posando en una de las fotografías que aporta la adjudicataria de las obras.

Se ignora la suerte del otro testigo citado.

8. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado al interesado el 4 de marzo de 2014, comparece este en las dependencias administrativas y obtiene una copia de los documentos que interesa.

Con fecha 19 de marzo de 2014 presenta un escrito de alegaciones en el que reitera su pretensión, reseñando el mal “estado de conservación en que se encontraban las escaleras, a pesar de lo cual no existía en la zona ningún tipo de señalización que advirtiera de esta circunstancia (...); lo único que existía era

una valla vertical que separaba las escaleras viejas de las obras que se estaban desarrollando para la recuperación del entorno de la muralla”.

9. El día 20 de marzo de 2014, el Instructor del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al entender que “no se ha probado el mal estado de la escalera; antigua sí, pero no se atisba riesgo alguno para su uso diario”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 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 Grado 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 Grado, 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 Grado 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 8 de enero de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 5 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, observamos ciertas actuaciones y omisiones contrarias al principio de eficacia, consistentes en la realización de trámites innecesarios y en la paralización injustificada del procedimiento, que ya hemos puesto de manifiesto con ocasión de dictámenes anteriores dirigidos a esa misma autoridad consultante. Así, por Decreto de la Alcaldía de 20 de noviembre de

2013 se acuerda, entre otras cuestiones, iniciar el procedimiento, a pesar de que ya ha transcurrido el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- de aquel, pues la reclamación fue presentada el día 8 de enero de 2013. Al respecto, debemos recordar que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, como el que nos ocupa (artículo 6 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, en relación con el artículo 68 de la LRJPAC), la mera presentación de la reclamación a instancia de parte supone que el procedimiento se ha iniciado sin necesidad de acto expreso alguno de la Administración, con independencia de las formalidades que la entidad local considere oportunas para el nombramiento de instructor del mismo.

Por otro lado, se repara en que el Instructor del procedimiento requiere el auxilio de la Secretaria del mismo para realizar actos de instrucción y notificaciones que, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, debería efectuar directa y personalmente.

Asimismo, cabe reprochar la ausencia de actividad instructora durante lapsos considerables, y ciertas carencias en el examen del testigo, toda vez que no sería ocioso interrogarle *ex officio* sobre las condiciones climatológicas al tiempo de la caída.

Tales advertencias no se agotan solamente en el aspecto de la estricta legalidad, sino también en la garantía de una ordenación eficaz del procedimiento.

Además, debemos poner de manifiesto que tampoco se respeta el principio de unidad orgánica de la instrucción, toda vez que el nombramiento de instructor se posterga al día 20 de noviembre de 2013, tras practicar la propia Alcaldía diversas comunicaciones.

Por último, 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”.

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.- Imputa el reclamante a la Administración los daños sufridos como consecuencia de una caída ocurrida el día 5 de enero de 2013, “a las 19:30 horas”, en una escalera de la villa de Grado que se encontraba vallada en su sección longitudinal con ocasión de unas obras. La realidad de la caída, de sus circunstancias y de su resultado dañoso queda acreditada a la luz de las manifestaciones del testigo examinado y de los informes médicos obrantes en el expediente.

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 al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

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 y a las condiciones visibles o conocidas de la vía.

En el supuesto examinado queda acreditado el hecho de la caída en la escalera, pero el reclamante no señala con precisión el punto exacto en el que la misma se produce, su causa inmediata, ni la concreta deficiencia a la que se imputa, refiriéndose vagamente al mal "estado de conservación en que se encontraban las escaleras", contempladas en su totalidad. Tampoco se aprecia en las fotografías aportadas al expediente por la empresa que ejecutaba las obras ningún defecto singular o pronunciado en la escalinata, pues solo se ve en ellas una valla ciega que atraviesa longitudinalmente la escalera a fin de que las obras de renovación puedan ejecutarse sin interrumpir el tránsito, y los peldaños presentan el desgaste natural en una escalera de cemento, sin que se observen otras deficiencias. Este estado de cosas se corrobora a la vista de lo informado por la Dirección Facultativa de las Obras, que constata que "la escalera pública antigua se encontraba aún en uso en las mismas condiciones

en que había estado siempre, toda vez que la nueva escalera (que se encontraba en construcción para sustituir a la anterior) no invadía el espacio que ocupaba la antigua”, puntualizando que “se cumplían las medidas de seguridad contenidas en el plan de seguridad y salud” y que la “valla metálica ciega de dos metros de altura que ya estaba colocada antes de comenzar la obra (...) protegía la zona de obra que se estaba ejecutando”.

En síntesis, la caída tiene lugar en una escalera que se encontraba visible y manifiestamente en obras, cuyas condiciones eran perceptibles -sin necesidad de especial señalización-, en un momento en el que tan solo estaba disponible en su mitad por el vallado de seguridad, sin luz diurna y sin otras deficiencias aparentes distintas al natural desgaste derivado del paso del tiempo. Tales circunstancias resultan concordantes con la apreciación vertida por el testigo examinado, en el sentido de que “había que bajar con cuidado porque era de noche y no había (...) luz y la escalera era ya antigua”.

Por tanto, del conjunto de lo actuado se deduce que el accidente se produce -sin atisbo de su inmediato desencadenante- en una escalera de cemento que acumula el desgaste connatural al paso del tiempo, y cuyas circunstancias -que obligaban a extremar la cautela- eran plenamente perceptibles para el viandante.

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 crítico 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. 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 GRADO.