

Expediente Núm. 157/2014
Dictamen Núm. 171/2014

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 17 de julio 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 2 de junio de 2014 -registrada de entrada el día 11 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 2 de octubre de 2013, la interesada presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida frente al Ayuntamiento de Gijón, por las lesiones causadas tras una caída ocurrida el día 20 de agosto de 2012.

Expone que “caminaba por la acera” de una calle de la localidad, “cuando de repente tropecé al meter el pie en un agujero que había en el paso de cebra del semáforo en la esquina” de la vía; fue auxiliada por varias personas y trasladada a un centro hospitalario, en el que le fueron diagnosticadas fracturas en brazo y pierna; tras ser intervenida quirúrgicamente, se sometió a tratamiento rehabilitador en el hospital y en un centro privado de fisioterapia hasta el mes de mayo de 2013.

Solicita una indemnización de veinte mil once euros con cincuenta y dos céntimos (20.011,52 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 38 días de estancia hospitalaria, 2.721,94 €; 232 días improductivos, 13.511,68 € y por 6 puntos de secuelas, 3.779,90 €. Identifica a dos testigos, uno de ellos su hijo.

Aporta, junto a su escrito, diversa documentación médica, un informe emitido por la Policía Local y fotografías del lugar.

2. Mediante escrito notificado a la reclamante el 23 de octubre de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón la requiere para que en el plazo de 10 días subsane diversos defectos advertidos en su solicitud, tales como la firma de la misma, la “narración de los hechos” y la “evaluación económica de la responsabilidad patrimonial”, con advertencia expresa de que “transcurrido el plazo concedido sin que se completen los daños señalados se le tendrá por desistida de su petición”. Igualmente, le comunica la suspensión del procedimiento hasta el cumplimiento de lo requerido.

El día 5 de noviembre de 2013, la perjudicada presenta un escrito en el registro municipal en el que reitera lo expuesto en su escrito inicial, añadiendo que “tropecé al meter el pie en un socavón que había en el paso de cebra del semáforo en la esquina (...). Al meter el pie perdí el equilibrio y caí en la acera con el lado izquierdo del cuerpo”.

3. Con fecha 4 de noviembre de 2013, el Jefe de la Policía Local remite parte relativo a la asistencia facilitada el día 20 de agosto de 2012, en el que la

Agente informante declara que “prestando servicio en la puerta de estas dependencias soy requerida por un ciudadano que me comunica que se acaba de caer una señora”, por lo que acude al lugar y presta atención a la misma.

4. Con fecha 16 de enero de 2014, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo emite informe en el que, en primer lugar, expone que, “realizada visita de inspección”, existe “un pequeño socavón en la calzada de 20 x 20 x 3 cm aproximadamente, contiguo al bordillo rebajado para permitir el tránsito de las personas con discapacidad a través del paso peatones”, “pequeño desperfecto”, prosigue, “que un peatón, al tomar las normales precauciones para descender o ascender de una acera, se percata fácilmente” y que considera “frecuente en los pavimentos de aglomerado asfáltico”, sin que haya originado otros percances pese a tratarse de una zona muy transitada.

Añade que “se dieron instrucciones para que se incluya su rebacheo dentro de las campañas que periódicamente se realizan para asfaltar incidencias con riesgo bajo o nulo de ocasionar accidentes”, si bien no se consideró una intervención “urgente”.

Por último, señala que “en las fotografías que aporta la reclamante, si bien en su exposición refiere que el accidente se produjo `al meter el pie en un agujero que había en el paso de cebra del semáforo (...)’ parece que el pie lo introduce en la junta de dilatación de la acera (...). En ese caso, habría que señalar que esa ranura de la acera, a modo de junta de dilatación, con un ancho entre dos y tres centímetros, era una norma constructiva habitual hasta fechas muy recientes, y que aún permanece en muchas aceras de la ciudad”.

5. Con fecha 11 de marzo de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón dicta resolución por la que se admiten las pruebas documental y testifical propuestas por la perjudicada y se dispone su práctica.

El día 26 de marzo de 2014, la interesada presenta un pliego con las preguntas que desea se le formulen a los testigos.

Figura incorporada al expediente el acta de declaración de los testigos propuestos por la interesada, en presencia de la misma, el día 2 de abril de 2014.

El primero de ellos, hijo de la perjudicada, relata que acudió tras ser avisado al lugar de los hechos, por lo que no presencié el accidente, si bien comprobó que “en el lugar (...) había un tremendo socavón, siendo a mi juicio la causa de la caída de mi madre dado que el resto de la zona no presentaba ninguna alteración significativa”. Identifica a través de las fotografías el lugar exacto del percance, “en la zona colindante con el bordillo donde se inicia el paso de cebra”.

El segundo testigo, conocido de la interesada, señala que tampoco vio la caída, sino a la mujer tendida en el suelo; respecto al desperfecto, indica que “al mirar me di cuenta que había un socavoncito entre la calzada y la acera, de unos centímetros de diferencia”.

6. Mediante oficio de 2 de abril de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Con fecha 23 de abril de 2014, la perjudicada presenta un escrito de alegaciones en el que ratifica sus pretensiones y, en relación al informe emitido por el Servicio de Obras, expone que “las juntas de dilatación de las aceras no llegan hasta el paso de cebra sino que finalizan en el lado interno de los ladrillos que conforman el bordillo de la acera. Por tanto, el único agujero que pudo provocar la caída” de la reclamante, “de 79 años, en el paso de cebra tras meter su pie accidentalmente en el mismo, es el socavón de 20 x 20 x 3 cm que, antes de su reparación, estaba ubicado en la calzada, situado al inicio del paso de cebra y que hemos señalado como causa del accidente”.

Adjunta nuevas fotografías que reflejan la reparación del socavón, evidenciando, a su juicio, la “preocupación” municipal por evitar nuevas caídas.

7. El día 30 de abril de 2014, una Letrada municipal formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, razonando que “el pequeño desperfecto existente difícilmente puede ser considerado como jurídicamente relevante en la generación de un riesgo cuya producción constituya a la Administración en la obligación de resarcirlo”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de junio 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 reclamación se presenta con fecha 2 de octubre de 2013, y concurren daños físicos cuya curación se establece el día 16 de enero del mismo año -fecha de alta en el Servicio de Rehabilitación del hospital-, 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 formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que, habiendo asumido la instrucción del mismo el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, se suscriben por otros órganos administrativos diversas actuaciones que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores,

deberían haberse resuelto por el propio órgano instructor. La segunda se produce porque no se ha dado cumplimiento a 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.

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”.

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.- Se somete a nuestra consideración el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños tras una caída en la vía pública el día 20 de agosto de 2012.

La interesada ha aportado una prueba testifical que proporciona indicios suficientes para acreditar el hecho de la caída en el lugar y el día por ella manifestados, así como informes médicos relativos a las lesiones que padeció como consecuencia de la misma, consistentes en fractura de fémur y de muñeca, por lo que debemos considerar acreditado un daño efectivo, individualizado y susceptible de evaluación económica.

Ahora bien, la existencia de un daño de tales características no significa 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. 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 que aquellos se produjeron.

La perjudicada atribuye las lesiones a la caída en la vía pública; sin embargo, los testigos que presenta reconocen no haber visto el percance, sino sus consecuencias, y si bien el hijo de la reclamante vincula el accidente con el defecto localizado en la calzada, en la zona colindante con el bordillo de la acera, por ser este el único existente, tal relación constituye una mera deducción que se sustenta, por lo demás, en las manifestaciones de la reclamante en cuanto al modo de producción de la caída, lo que no es bastante para tenerla por cierta.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, 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 los presupuestos de hecho de la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

No obstante, aunque estimásemos probados los presupuestos de hecho alegados por la perjudicada, la conclusión del presente dictamen no cambiaría.

A tales efectos, y conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, debemos tener presente que 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 los elementos correspondientes a dicho servicio en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas.

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. 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 de las concurrentes en la propia persona.

Por otra parte, es doctrina reiterada de este Consejo (así, Dictámenes Núm. 140/2008 y 82/2014), que la ubicación de los desperfectos en un paso de peatones constituye un supuesto de singular trascendencia, debiendo en tales casos ponderarse la entidad de la anomalía con base en parámetros adicionales

a la mera profundidad del desnivel, precisamente por la necesidad de ponderar la circunstancia de encontrarse la deficiencia en un lugar de paso reservado al cruce de los peatones por la calzada, lo que demanda de estos una especial atención que, si bien no permite al viandante obviar las condiciones del firme, sí exige una especial diligencia en su cuidado por parte de la Administración.

Pues bien, en el presente supuesto, la reclamante afirma que la caída sucede "al meter el pie en un agujero", deficiencia calificada por su hijo como un "tremendo socavón", por el testigo como un "socavoncito" y, en fin, ya con arreglo a datos objetivos, delimitado por el Servicio de Obras Públicas en las medidas de "20 x 20 x 3 cm"; presenta, por tanto, 3 centímetros de profundidad que, con arreglo al criterio expuesto, constituirían una anomalía sin relevancia en una vía pública, pero cuya dimensión ha de valorarse a la vista del lugar en el que se localiza.

En este sentido, y si bien es innegable, a la vista de las fotografías y de los testimonios recabados, que la oquedad se encuentra en un tramo de la calzada correspondiente al inicio de un paso de peatones, lo cierto es que está contigua al bordillo, con el que además no presenta diferencia de desnivel, de suerte que resulta salvable por el paso natural practicado para acceder a la calzada desde la acera. Por tanto, entendemos que la cualificación que diferencia la consideración de un desperfecto por hallarse en un paso de peatones (que, en este caso, está regulado por semáforo), diferenciación dada por la función propia de este, no puede oponerse en este supuesto, en el que la anomalía no afecta a la normal deambulacion por el paso de cebrá.

Por último, tampoco puede admitirse que, como argumenta la interesada en su escrito de alegaciones, el hecho de que la vía haya sido reparada con posterioridad (en el año 2014) pruebe la "preocupación" municipal por evitar un nuevo accidente, pues las fotografías que aporta revelan, al contrario, una renovación que se extiende a toda la calzada y que supera, por tanto, la mera subsanación del desperfecto.

En suma, no puede imputarse el accidente al servicio público, sino que nos hallamos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es el despliegue de una diligencia adecuada 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, 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.