

Expediente Núm. 166/2014
Dictamen Núm. 174/2014

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 16 de junio de 2014 -registrada de entrada el día 20 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Mieres formulada por, por lesiones sufridas tras una caída al tropezar con un bloque de hormigón.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 13 de diciembre de 2013, la reclamante presenta en el registro de entrada del Ayuntamiento de Mieres una reclamación de responsabilidad patrimonial por lesiones que sufrió, tras una caída en la calle, el día 7 de noviembre de 2013, a las 12:00 horas.

Refiere haber tropezado “con un bloque de hormigón, de los que están situados a ambos lados de los contenedores” y que, a consecuencia de este

hecho, resultó herida en los dientes, en la cara y rodilla izquierda. Considera que el accidente "se podría haber evitado, si no existieran esos bloques a ambos lados de los contenedores, que son un obstáculo para todos los ciudadanos".

Identifica a una testigo, "de la que se adjunta declaración jurada", y relata la asistencia médica que interesó.

Solicita indemnización por importe de nueve mil cincuenta y cinco euros (9.055 €), por gastos que tiene que asumir a causa del accidente.

Adjunta, entre otros documentos, los siguientes: a) Informe de odontólogo del día 7 de noviembre de 2013, con resultado de la exploración de la reclamante, en la que se aprecia movilidad de distinto grado en dos incisivos. b) Episodio en el centro de salud relativo a "golpe, ver contusión", iniciado el día 7 de noviembre de 2013 en el que consta caída en la calle esta mañana. c) "Declaración jurada" de una tercera persona, en los términos de la reclamación. d) Fotografías.

2. Se ha incorporado al expediente escrito de una compañía de seguros, del día 23 de diciembre de 2013, según el cual, "a la vista de los documentos y fotos que obran en nuestra poder, entendemos que ninguna responsabilidad es imputable al (...) Ayuntamiento de Mieres en los hechos que motivan dicha reclamación".

3. El día 28 de enero de 2014, el Jefe de Sección de la Oficina Técnica informa que "se ha girado una visita al lugar del accidente y se ha comprobado que el contenedor es claramente visible por su tamaño (tiene capacidad de 3.000 litros); se aprecia que, a ambos lados del mismo, existen unos bloques de hormigón que tienen sus bordes pintados de color amarillo, para que sean fácilmente visibles, tanto de cerca como de lejos; estos están apoyados en el suelo que es de aglomerado asfáltico, por tanto el amarillo destaca claramente sobre el negro del suelo y el color gris del hormigón, que es del material que es el bloque. Estos bloques son un modelo estandarizado, con una altura similar a

la de un bordillo, que no solo usa el Ayuntamiento de Mieres, también el de Gijón y otros más en Asturias". Especifica que "se colocan a ambos lados del contenedor para evitar que los coches los golpeen, se sitúan en el sentido del aparcamiento". Añade que "el lugar donde está colocado el contenedor es una zona de carga y descarga, o sea destinada para que los vehículos estacionen./ Tanto los bloques como el contenedor están separados de la acera, lo que hace que destaquen más". Pone de relieve que "en el vial según cruzó la calle (la reclamante) se encuentra con pavimento asfáltico que es negro, el bloque de hormigón que es amarillo según se avanza, y de color gris claro por ser de hormigón, luego existe otra vez pavimento asfáltico de color negro, el bordillo de la acera que es de un color gris más oscuro". Considera que "el cromatismo del lugar es claramente visible a las 12:00 horas del mediodía".

Añade que "en el espacio que están colocados los bloques y el contenedor existe un paso de peatones, por tanto (la reclamante) no cruzó la calle por el lugar que tiene señalado en esta céntrica vía de Mieres, sino por donde ella quiso. Se desconoce la causa por la que no vio unos elementos claramente visibles, si bien pudo ser por prisa o preocupada de cruzar una calle céntrica con tráfico, lo que hacía que fuera más pendiente de este que de lo que tenía delante: el contenedor y sus dos bloques de hormigón pintados de amarillo". Considera que "no existe una responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Mieres".

4. El día 11 de febrero de 2014, se notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándole relación de los documentos obrantes en el expediente.

5. Con fecha 13 de junio de 2014, la Técnica de Administración General del Servicio de Patrimonio elabora una propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por no apreciar nexo causal entre la caída y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, "ya que la caída se produjo al cruzar la calzada por zona no habilitada para el paso de peatones y a plena luz del día".

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 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 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 13 de diciembre de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 7 de noviembre del mismo año, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo 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, en lo que se refiere a la prueba testifical, apreciamos que la interesada adjunta una "declaración jurada", que es admitida. A propósito de esta práctica, hemos de señalar, como en otros casos (por todos Dictamen Núm. 277/2013), que la propia naturaleza de la prueba testifical requiere, para tener la fuerza probatoria que le es inherente, inmediación 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).

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 que la interesada atribuye a una caída ocurrida en la calle, de Mieres, el día 7 de noviembre de 2013 a las 12:00 horas.

La interesada aporta documentos de los que se desprende que ese día sufrió una contusión en la cara que afectó a dos incisivos, lo que acredita la efectividad del daño alegado.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar 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, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público.

La perjudicada refiere haber caído al tropezar con un bloque de hormigón de los que se sitúan a ambos lados de los contenedores de basura. A

juicio de la interesada, el percance se podría haber evitado “si no existieran esos bloques a ambos lados de los contenedores, que son un obstáculo para todos los ciudadanos”.

Por lo que se refiere al funcionamiento del servicio público viario, debemos tener presente, conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, 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.

Es doctrina reiterada de este Consejo que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, y que este estándar no puede ser evidentemente el mismo en las aceras e itinerarios peatonales que en los lugares no destinados específicamente al tránsito peatonal, como es la calzada.

Debemos señalar, además, que el servicio público viario no está obligado a garantizar la total ausencia de obstáculos al tránsito peatonal en cualquier espacio que el particular quiera utilizar. Tratándose de obstáculos en la calzada o fuera de la acera, ya hemos reseñado que “aunque ese espacio puede ser utilizado por los peatones excepcionalmente, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y adoptando un cuidado especial” (Dictamen Núm. 397/2009). La prestación por las entidades locales de otros servicios públicos -como el de recogida de basuras- determina la necesidad de instalar sus infraestructuras cerca de los viales públicos, para

permitir el acceso de los ciudadanos a los mismos. Dichas infraestructuras están también sujetas a parámetros elementales de seguridad.

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, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

Ya hemos señalado la falta de inmediación del instructor en la práctica de la testifical, lo que impide reconocer plena eficacia probatoria a la declaración de la testigo que avala la versión de la reclamante. No obstante, en este caso, este defecto es irrelevante para la resolución del caso, pues aun dándola por cierta, resulta determinante la localización del bloque de hormigón con el que la interesada manifiesta haber tropezado.

En efecto, el informe del técnico municipal da cuenta, dada la ubicación del bloque, de que la interesada se accidentó en una zona de carga y descarga. Es decir, el percance se produjo en la calzada, espacio no destinado al tránsito peatonal.

El técnico justifica la instalación de los bloques de hormigón y detalla, asimismo, los elementos que dan visibilidad al conjunto formado por el contenedor y los bloques de hormigón, circunstancias que hubieran permitido a la interesada evitarlos, por lo que no cabe apreciar que estos elementos incumplan las condiciones de seguridad que requiere su instalación en una vía pública.

En el caso que analizamos, hemos de concluir que el accidente no es imputable al servicio público, sino que es la manifestación del riesgo asumido por quien, más o menos distraídamente, transita por diferentes planos de la vía, pues la accidentada debería haber extremado las precauciones y comprobado las condiciones de la superficie a la que accedía, acomodando su conducta a las circunstancias manifiestas de la misma, de las que en este caso formaba parte el bloque de hormigón con el que tropezó.

En consecuencia, a juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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 MIERES.