

Expediente Núm. 221/2014
Dictamen Núm. 235/2014

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 16 de octubre de 2014, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 19 de agosto de 2014 -registrada de entrada el día 22 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas por una caída que atribuye al mal estado de la tapa de un registro.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 25 de abril de 2014, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

Expone la reclamante "que el domingo 28 de abril de 2013 sobre las 10:30 h me encontraba (...) a la altura de la denominada Casa (...) con la intención de atravesar el paso de cebra" cuando "al pasar por una tapa de registro (...) noto que pierdo el apoyo del pie derecho" lo "que me hace perder el equilibrio y (...) precipitarme sobre la acera". Detalla que "los hechos ocurrieron en una zona de tránsito (...), en un tramo franqueado por pasos de cebra donde existen varias tapas de registro y en concreto (a) una de ellas (...) le faltaba por un lado un trozo de forjado, de tal forma que existía un hueco o espacio entre la chapa y la acera, además de estar desnivelada al estar más hundida por la parte donde existía una ranura sin cubrir de forjado, justo el espacio que me hizo pisar en falso y provocar la pérdida de equilibrio con la posterior caída". Atribuye estas deficiencias, "aparte de la falta de mantenimiento y conservación, también por el paso de vehículos que invaden la acera". Tras la caída, "un par de viandantes próximos se acercaron y me ayudaron a incorporarme (...), esa personas avisaron a los servicios de emergencia (...), apareció una unidad móvil con personal sanitario que me inmovilizaron y me trasladaron al Hospital". En este centro sanitario le fue diagnosticada una "fractura subluxación tobillo izquierdo trimaleolar tipo C, y en el tobillo derecho, fractura de base quino MTT pie derecho. Durante el tratamiento quirúrgico presentó mala evolución, que precisó injerto cutáneo, todo esto prolongó un periodo de ingreso hospitalario computado desde el 28 de abril hasta el 19 de junio de 2013 (...). La mala evolución de la herida obligó a exigir nuevo ingreso hospitalario verificado el 5 de febrero de 2014, que sirvió para proceder a la extracción de material de osteosíntesis. En la actualidad recibe tratamiento rehabilitador con el fin de mejorar la movilidad del pie izquierdo".

Indica que la valoración del daño "queda pendiente de realizar hasta finalizar el tratamiento rehabilitador administrado en la actualidad", y solicita ser indemnizada por el Ayuntamiento de Gijón "en todos los daños que acredite en su momento más los intereses desde la fecha del siniestro".

Adjunta la siguiente documentación: a) Un "Informe de Alta de Hospitalización" del Hospital en el que figura el ingreso en el referido centro de la reclamante el día 28 de abril de 2013, "tras caída casual", y en la que, tras serle diagnosticadas las lesiones que la misma refiere en su escrito, y tras el correspondiente tratamiento quirúrgico, fue dada de alta el día 19 de junio de 2013. b) Un segundo "Informe de Alta de Hospitalización" del mismo centro en el que consta el ingreso de la interesada el día 5 de febrero de 2014, donde le fue practicada una "extracción de material de osteosíntesis", no constando en este caso la fecha del alta. c) Reportaje fotográfico de la zona donde se habría producido la caída.

2. Con fecha 13 de mayo de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón requiere a la interesada para que aporte la "evaluación económica de la responsabilidad patrimonial". Atendiendo a lo solicitado, la interesada presenta el día 23 de mayo de 2014 un escrito en el que fija la indemnización que solicita, y que se eleva a la cantidad total de treinta y seis mil quinientos cuarenta y siete euros con catorce céntimos (36.547,14 €), de los cuales 15.885,33 € se corresponden con los 324 días empelados en la curación, de cuales 71 lo serían de hospitalización, 105 días impeditivos y los 148 días restantes no impeditivos; 10.661,81 €, incluido un "factor agravación 10%", en concepto de secuelas, a saber, 5 puntos por "agravación artrosis previa" y 10 puntos por "perjuicio estético" de "alcance moderado"; corresponden los 10.000 € restantes hasta completar el total reclamado con una "incapacidad parcial".

Al anterior escrito se adjunta un informe de valoración del daño realizado a instancias de la interesada por un médico colegiado el día 9 de mayo de 2014.

3. El día 23 de mayo de 2014, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe acerca de la reclamación planteada a la Policía Local y al Servicio de Obras Públicas.

El Jefe de la Policía Local, el día 26 de mayo de 2014, informa que “consultados los archivos de esta Jefatura (...) se ha podido comprobar que no hay constancia alguna sobre los hechos a que se hace referencia en el mismo”.

Por su parte, una Ingeniera Técnica de Obras Públicas, el día 14 de junio de 2014, informa, tras una visita de inspección a la zona, que “se ha localizado un desperfecto que puede considerarse el descrito en la reclamación (...), el cual, corresponde con falta de mortero entre la baldosa y el marco. Como consecuencia se produce un desnivel de entre 1 y 1,5 centímetros respecto al pavimento circundante (...). El estado de conservación de la tapa y el marco de la arqueta es bueno, presentando como desperfecto la falta de mortero en algún tramo entre el registro y las baldosas de la calle, lo que ocasionaba que el marco se encontrase suelto dando como resultado el desnivel ya mencionado./ Previamente al incidente denunciado en la presente reclamación de responsabilidad patrimonial este Servicio no había tenido conocimiento de la existencia de deterioros en esa zona, momento en el cual se ha organizado su reparación./ Se considera que la zona tiene una buena visibilidad, así como la existencia de los registros tal y como se puede comprobar en las fotografías adjuntas./ Desde este Servicio consideramos que la existencia de algún registro suelto o ligeramente hundido en los pavimentos peatonales es un desperfecto que se encuentra dentro de los parámetros de la razonabilidad, pues, como ya se ha indicado, hablamos de desniveles de 1 o 1,5 centímetros”.

4. Por Resolución de la Alcaldía de 7 de julio de 2014, se admite la prueba documental aportada por la reclamante.

5. El día 25 de julio de 2014, se comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 1 de agosto de 2014 comparece en las dependencias administrativas la interesada, a quien se le pone manifiesto lo actuado en el

procedimiento hasta tal fecha. El 5 de agosto de 2014 presenta en el Ayuntamiento un escrito de alegaciones en el que, tras precisar que la caída no se habría producido en el paso de cebra, se ratifica en todos los términos de su reclamación.

6. El día 19 de agosto de 2014, una letrada del Ayuntamiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, fundamentada en la escasa relevancia de la irregularidad denunciada.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de agosto 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 objeto del presente dictamen se presenta con fecha 25 de abril de 2014, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen, según manifiesta la reclamante, el día 28 de abril de 2013, por lo que, en los términos explicitados, hemos de concluir que la reclamación se formula 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.

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.- La reclamante interesa del Ayuntamiento de Gijón una indemnización por los daños y perjuicios causados como consecuencia de una caída que atribuye al defectuoso estado de una tapa de registro.

Al margen de su relato sobre la forma en la que se habría producido el accidente, la perjudicada no ha aportado a lo largo del procedimiento más prueba al respecto que el de su propio testimonio.

Partiendo de este dato, y siendo incuestionable que a tenor de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos correspondería a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas 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, en el presente caso, la cuestión de fondo a dictaminar por parte de este Consejo -delimitación del alcance del servicio público municipal en función de los estándares exigibles en el mantenimiento de la vías públicas para pronunciarnos sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida- ha de ir precedida de una reflexión acerca de si la documentación obrante en el expediente resulta suficiente para que se puedan dar por acreditadas las circunstancias en las que supuestamente se habría producido la caída; presupuesto de hecho imprescindible para reconocer la existencia de una eventual responsabilidad de la Administración.

En este sentido, y como hemos indicado, el relato de los pormenores del percance únicamente encuentra respaldo en la versión que de los mismos ofrece la reclamante, lo que no es suficiente para tenerlos por ciertos a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración, ni a los de considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Al respecto, y como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de estos es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Por lo expuesto, este Consejo carece de los elementos de juicio necesarios para alcanzar una mínima conclusión acerca de las circunstancias en las que se produjo la caída, elementos imprescindibles para poder apreciar la

existencia o no de nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público en que se fundamenta la presente reclamación.

En todo caso, incluso aunque se pudieran dar por probadas las circunstancias de la caída en los términos que sostiene la reclamante, tampoco podríamos concluir que la causa de la caída haya sido el mal estado de la calzada, toda vez que las fotografías aportadas por la propia interesada, unidas a la descripción que del desperfecto que se observa en las mismas hace el Servicio de Obras Públicas del Ayuntamiento, en concreto una "falta de mortero entre la baldosa y el marco (que) produce un desnivel de entre 1 y 1,5 centímetros respecto al pavimento circundante", ponen de relieve que esta deficiencia constituye una anomalía carente de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación de vías públicas.

A este respecto, reiteramos que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente, por limitado que este sea. 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, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, en el presente supuesto nos encontraríamos, de dar por cierto el relato de la perjudicada, ante una irregularidad jurídicamente irrelevante, que nos remite a la concreción del riesgo que asume el ciudadano cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública. 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.