

Expediente Núm. 69/2016
Dictamen Núm. 73/2016

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 ordinaria por procedimiento escrito del día 23 de marzo de 2016, por unanimidad de todos sus miembros, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 18 de febrero de 2016 -registrada de entrada el día 1 de marzo de 2016-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 24 de octubre de 2015, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una solicitud de indemnización por las lesiones sufridas al caer en la vía pública.

Expone que “el día 25 de octubre de 2014 (...) sufrió una caída en la acera situada entre el edificio número 3 y el número 5 de la calle, (...), al tropezar con una baldosa (...) situada a un nivel desigual al de las restantes”.

Como consecuencia del accidente se produjo “dolor” a nivel de “cadera izquierda, muñeca izquierda y pie izquierdo”. Fue atendida en el Servicio de Urgencias de un hospital público, donde se le pautaron analgésicos y reposo, “habiendo tenido que utilizar primero silla de ruedas y posteriormente muletas, habiendo estado impedida para la realización de sus actividades cotidianas desde el día 25 de octubre de 2014 al 30 de mayo de 2015, habiendo recibido tratamiento durante dicho periodo y rehabilitación. De dichas sesiones ha curado con secuelas consistentes en limitación de movimiento”.

Solicita que se la indemnice por las lesiones sufridas por importe de quince mil doscientos siete euros con dieciséis céntimos (15.207,16 €).

Adjunta a su escrito copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Parte de la Policía Local en el que dos agentes, con fecha 3 de noviembre de 2014, informan “que fueron comisionados para desplazarse a la calle, ya que al parecer (...) hay una baldosa en mal estado y una señora tropezó y sufrió una caída (...). Una vez en el lugar se comprueba que efectivamente entre el número 3 y el n.º 5 (...) hay una baldosa que está suelta y más hundida que las demás (...). Se identifica (a la reclamante) (...). En el lugar se encuentra personal” de un hospital próximo que “la introduce en el centro para atenderla”. Se acompañan dos fotografías. b) Informe de atención urgente en el referido hospital, de 25 de octubre de 2014, en el que se registra la atención a la paciente, de 78 años de edad, por caída casual, a la que tras exploración física se decide trasladar a otro centro. c) Informe del Servicio de Urgencias de un hospital público, de 25 de octubre de 2014, en el que se recoge que la perjudicada ingresa por “caída en la calle”. Tras efectuarle exploraciones radiológicas se le da de alta el mismo día con el diagnóstico de “contusión mano d., pie izdo., cadera”, pautándosele “reposo./ Ibuprofeno (...). Tobillera para caminar 10 días”. d) Informe de un centro de salud, de 22 de octubre de

2015, en el que se señala que la reclamante, con antecedentes de “esguince cervical. Rotura supraespin. (...). Accidente (de) automóvil policontusionada (...). Estenosis L4-L5. Listesis degenerativa L3 (...). Osteoporosis”, presenta el “11-2014 Golpe. Contusión tras caída 25-oct-14” y se le pauta “AINEs IM y vía oral. Reposo y silla de ruedas en principio y muletas hasta mayo”.

2. El día 3 de noviembre de 2015, la Técnica de Gestión de la Sección de Gestión de Riesgos del Ayuntamiento de Gijón traslada la reclamación a la correduría de seguros.

3. Mediante escrito de 5 de noviembre de 2015, la Técnica de Gestión de la Sección de Gestión de Riesgos solicita un informe sobre los hechos al Servicio de Obras Públicas.

Con fecha 12 de noviembre de 2015, emite informe la Jefa de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas en el que señala que “la baldosa ya ha sido reparada por el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria de Gijón. Los trabajos se organizaron en cuanto se tuvo conocimiento de la existencia del desperfecto (...). Según lo indicado por la interesada, la caída se produjo por la existencia de una baldosa suelta que presentaba un desnivel inferior a 1 centímetro (a juzgar por la fotografía). La acera en ese punto de la calle tiene un ancho superior a un metro ochenta centímetros, estando situada la baldosa hacia el borde exterior de la acera”. Adjunta cuatro fotografías.

4. Con fecha 5 de noviembre de 2015, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos comunica a la reclamante la fecha en que fue registrada su reclamación, el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, la unidad tramitadora del expediente, el plazo máximo para la resolución y notificación del procedimiento y los efectos del transcurso del plazo sin que se haya notificado una resolución expresa.

5. Mediante oficio notificado a la reclamante el 20 de noviembre de 2015, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días y le relaciona los documentos obrantes en el expediente.

El día 27 del mismo mes se persona en las dependencias administrativas quien afirma ser la representante de la interesada "para examinar el expediente, que se le facilita".

No consta en este que se hayan presentado alegaciones.

6. Con fecha 11 de febrero de 2016, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos, con el visto bueno de la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos, formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al juzgar que "la deficiencia que se observa en las fotografías aportadas por la propia interesada y por el Servicio de Obras Públicas no puede considerarse, por su escasa entidad, como susceptible de generar un riesgo para cualquier persona que camine por la vía pública con un mínimo de diligencia".

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de febrero de 2016, 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 24 de octubre de 2015, y los hechos de los que trae origen -la caída- tuvieron lugar el 25 de octubre de 2014, 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.

Advertimos, no obstante, la misma práctica sobre la que ya hemos efectuado observaciones a esa Administración en ocasiones anteriores (por todos, Dictamen Núm. 22/2013, 36/2015 y 55/2016), consistente en dar acceso al expediente durante el trámite de audiencia a una persona distinta de la reclamante sin acreditar la representación que invoca. Ello nos obliga a recordar que la exhibición de un expediente que contiene datos personales de especial protección (como son, en este caso, los informes médicos aportados por la interesada) exige una adecuada acreditación de la representación, conforme a lo establecido en el artículo 32.4 de la 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 un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por la interesada tras una

caída en la acera situada entre el edificio número 3 y el número 5 de la calle, el día 25 de octubre de 2014.

La reclamante aporta el informe del Servicio de Urgencias de un hospital público en el que figuran las lesiones que se le diagnosticaron en la atención dispensada ese mismo día -"contusión mano (...), pie izdo., cadera"-, por lo que debemos apreciar la realidad 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 del Ayuntamiento de Gijón, en cuanto titular de la vía en la que parece haberse producido la caída, para lo cual debemos examinar en primer lugar las circunstancias en las que ocurrió.

La interesada relata el hecho de la caída y sus consecuencias lesivas, aspectos ambos que podemos dar por acreditados. Afirma que cayó "al tropezar con una baldosa (...) situada a un nivel desigual al de las restantes". Aporta fotografías de una baldosa entera, sin roturas, ligeramente hundida por dos de sus lados, pero no aporta prueba de la circunstancia que alega como mecanismo causal, sin que sirva para acreditarla el parte de la Policía Local, ya que los dos agentes que acudieron posteriormente a su llamada no presenciaron la caída, limitándose a registrar lo que les manifestaba la accidentada y a constatar que efectivamente en la acera existía "una baldosa que está suelta y más hundida que las demás".

Como hemos señalado en anteriores ocasiones, pesa sobre la reclamante la carga de probar los hechos que sostienen la reclamación, por lo que la falta de prueba de los mismos es motivo suficiente para desestimarla.

No obstante, aunque la perjudicada hubiera acreditado las circunstancias concretas de la caída, el sentido desestimatorio del dictamen se mantendría, pues no cabe apreciar que los daños sufridos sean imputables al funcionamiento del servicio público ni que sean antijurídicos.

A la vista de lo dispuesto en los artículos 25.2.d) y 26.1.a) de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de infraestructura viaria y 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, si se hubiera probado, 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. 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 desniveles y desconchados de escasa entidad, aunque en el caso que examinamos la Administración ha obrado con un notable grado de eficiencia, ya que reparó la irregularidad denunciada en cuanto tuvo conocimiento de ella.

En el supuesto sometido a nuestra consideración la interesada invoca un tropiezo “con una baldosa (...) situada a un nivel desigual al de las restantes”. Se aprecia en las fotografías que aporta una baldosa que presenta un ligero desnivel en relación con la loseta que la sigue y con la lateral, siendo esa depresión, según informa el Servicio de Obras Públicas, “inferior a 1 centímetro”, al tiempo que informa de que “la acera en ese punto de la calle tiene un ancho superior a un metro ochenta centímetros, estando situada la baldosa hacia el borde exterior de la acera”.

En suma, de lo expuesto por la reclamante se deduce que el percance se habría debido 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.

Por tanto, a juicio de este Consejo, la responsabilidad del accidente sufrido, incluso si se hubieran probado las circunstancias concretas alegadas por la interesada, 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. 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.