

Expediente Núm. 239/2016
Dictamen Núm. 300/2016

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2016, 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 14 de septiembre de 2016 -registrada de entrada el día 21 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública al tropezar con una alcantarilla.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 20 de octubre de 2014, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Avilés una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que afirma haber sufrido como consecuencia de una caída en el paseo de la ría de Avilés.

Expone que el día 11 de octubre de 2014, cuando reanudaba su marcha tras descansar sobre la barandilla del paseo de la ría, sufrió una caída “en la pequeña cuesta donde se termina el paseo” al tropezar “en una alcantarilla llena de hierba, que no vi, sin tapa”, lesionándose en una rodilla que tiene “ya operada de tumor y menisco”.

Acompaña a su escrito un informe del Centro de Salud, fechado el 20 de octubre de 2014, en el que se indica que la accidentada acudió a consulta “por herida sobreinfectada en rodilla izda. tras una caída en la calle que refiere (...) hace 10 días aproximadamente”.

2. Mediante oficio notificado a la perjudicada el 4 de noviembre de 2014, el Concejal Responsable del Área de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Avilés le comunica la fecha de entrada en el registro del Ayuntamiento de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo, indicándole que el expediente se tramitará en el Servicio de Contratación Administrativa.

Asimismo, la requiere de subsanación en orden a identificar el punto exacto de la caída y proceder a la valoración del daño.

3. El día 11 de noviembre de 2014, la reclamante presenta un escrito en el registro municipal en el que fija el *quantum* indemnizatorio en “unos 7.000 €”, acompañando un reportaje fotográfico en el que se aprecia el perímetro hormigonado de un registro, cubierto de hierba en su interior, situado bajo la valla perimetral, de forma que una de sus mitades radica en el exterior de la senda y otra arremetida sobre el camino asfaltado. Igualmente se observa que la capa de asfalto es posterior a la construcción de la arqueta, por lo que sobresale ligeramente sobre su reborde, y, a su vez, el cuerpo del registro se encuentra ligeramente bajo cota respecto a su cierre de hormigón.

4. Con fecha 25 de febrero de 2015, el Concejal Responsable del Área de Urbanismo y Vivienda dicta resolución acordando admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, se nombra a un funcionario municipal como instructor del procedimiento y se notifica a la reclamante la apertura del periodo probatorio.

5. El día 16 de marzo de 2015, la interesada presenta un nuevo escrito en el registro del Ayuntamiento de Avilés en el que pone de manifiesto que le quedaron "secuelas" en la rodilla y que afectan a su estabilidad en la marcha.

6. A solicitud del Instructor del procedimiento, con fecha 24 de junio de 2016 libra informe un técnico de la Sección de Alumbrado. En él indica que "la `alcantarilla´ que aparece en las fotos aportadas es en realidad una arqueta de la instalación de alumbrado público que se encuentra sellada, al igual que el resto de arquetas de esta instalación, desde el año 2007, tras sufrir varios episodios de robo de cableado y tapas de las arquetas./ La arqueta en cuestión (...) se encuentra en su mayor parte fuera del camino peatonal, ocupando este únicamente unos 13 cm (...), por lo que este técnico estima que no supone un obstáculo para el uso normal de dicho camino./ Respecto al estado de conservación, este elemento sellado no precisa de ningún tipo de mantenimiento, en cuanto no se produzcan desperfectos en dicho sellado (...), no habiéndose registrado aviso ninguno que afecte a esta arqueta en particular".

7. Mediante oficio notificado a la interesada el 7 de julio de 2016, la Técnica de Administración General del Negociado de Contratación Administrativa le comunica la apertura del trámite de audiencia.

No consta en el expediente que se hayan presentado alegaciones.

8. El día 23 de agosto de 2016, la nueva Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por falta de prueba del hecho dañoso y, adicionalmente, por la irrelevancia del obstáculo al que se imputa la caída.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de septiembre 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 Avilés objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia íntegra del expediente administrativo electrónico en soporte digital.

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 Avilés, 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.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para

los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación de la interesada registrada en el Ayuntamiento de Avilés con fecha 20 de octubre de 2014, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al 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.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la 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 Avilés 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 20 de octubre de 2014 con motivo de una caída que la interesada afirma haber sufrido el día 11 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 Responsabilidad Patrimonial.

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, se observa que el procedimiento estuvo paralizado en distintos momentos -sin que la necesidad de nombrar un nuevo instructor alcance a justificar la excesiva dilación-, lo que, unido al tiempo empleado en la tramitación del mismo, provoca que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya 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 un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones que la interesada atribuye a una caída en el paseo de la ría, en Avilés, al tropezar “en una alcantarilla llena de hierba” situada en uno de los márgenes de la senda. Ahora bien, en lo actuado únicamente se acredita que la accidentada presentaba, nueve días después del siniestro, una “herida sobreinfectada en rodilla izda.”, tal y como consta en el informe del centro de salud que ella misma aporta, sin evidencia alguna de la realidad del hecho dañoso ni de su relación con la lesión cuyo resarcimiento se persigue.

En cualquier caso, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado -que se reduce aquí a la mencionada “herida sobreinfectada”- no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el hecho de que la responsabilidad de la Administración tenga carácter objetivo no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella.

Sin embargo, en el asunto examinado la cuestión no radica en la delimitación del servicio público referido a los estándares de mantenimiento de los espacios de tránsito, sino en algo previo, en la determinación de los hechos por los que se reclama. Partiendo de la acreditación de un daño -herida sobreinfectada-, no lo está la causa que lo produce, que, según la reclamante, se debe a un tropiezo provocado por un registro cubierto de hierba que presenta un ligero desnivel sobre el asfaltado del camino.

En efecto, el único daño que se constata -una herida infectada nueve días después del siniestro- no puede anudarse a este sin un soporte objetivo

ajeno a las meras manifestaciones de la interesada, pues el lapso temporal transcurrido viene a introducir una racional duda sobre la causa de aquel, cuyo engarce fáctico con la caída precisa de un soporte probatorio, siquiera indiciario, que la reclamante no aporta. Igualmente, el hecho de la caída se sustenta únicamente en las afirmaciones de la perjudicada, sin que a lo largo de lo actuado aparezca elemento alguno que apoye o corrobore su relato, por lo que no puede considerarse probado el siniestro, ni sus circunstancias.

Este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores en relación con supuestos similares, señalando que “cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia de prueba 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 la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración” (Dictamen Núm. 198/2006).

En suma, no queda constancia de ningún “tropiezo” con un desperfecto viario, y en cualquier caso hemos de recordar -atendiendo a la escasa entidad del rebaje de la arqueta y a su situación marginal, tal como revelan las fotografías aportadas y el informe de la Sección de Alumbrado- que este Consejo tiene reiterado que toda persona que transite por la 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; debiendo los transeúntes ajustar sus precauciones a las circunstancias manifiestas de la vía pública y a las personales, pues la responsabilidad objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal que traslade 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 cada persona como riesgos generales de la vida.

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,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.