

Expediente Núm.148/2018
Dictamen Núm. 214/2018

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 4 de octubre de 2018, 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 28 de mayo de 2018 -registrada de entrada el día 5 de junio-, 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 al resbalar sobre una alcantarilla.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 9 de diciembre de 2016, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que el 3 de marzo de 2016 sufrió una caída en la calle, en Gijón, lo que le provocó una “rotura de muñeca derecha y otros golpes”.

Adjunta a su escrito informes médicos y un documento acreditativo de la recogida en el lugar donde dice se produjo la caída por la Unidad de Soporte Vital Básico.

2. Mediante oficio de 13 de diciembre de 2016, la Técnica de Gestión de la Sección de Gestión de Riesgos requiere a la interesada para que “subsane” la solicitud, que adolece de ciertos “defectos”: “narración de cómo se produjeron los hechos”; “indicación concreta y exacta del lugar y momento” de los mismos; “evaluación económica de la responsabilidad patrimonial que solicita, si ello fuera posible es este momento”; “alegaciones, documentos e informaciones que estime oportunas”, y “presunta relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público”. Y le advierte de que “transcurrido el plazo concedido sin que se completen los datos señalados se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución dictada en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 39/2015”.

3. Con fecha 23 de diciembre de 2016, la interesada presenta un escrito en el registro municipal. Expone que los hechos se produjeron el día 3 de marzo de 2016, “sobre las 10:10 de la mañana”, en la calle, a la altura de los números 14 y 16. Dice que sufrió “una caída al resbalar sobre una alcantarilla situada en un desnivel que no corresponde a ningún bajo, ni paso de peatones alguno”. También manifiesta haber sido auxiliada por varias personas, alguna de las cuales trabajan en el estudio situado en dicha calle. En cuanto a las lesiones, dice que sufrió una rotura de muñeca derecha que precisó tratamiento quirúrgico y que le han quedado secuelas.

Por todo lo anterior, solicita una indemnización de seis mil euros (6.000€).

Aporta fotografías de la alcantarilla que presuntamente le provocó la caída e informes médicos que acreditan que el 3 de marzo de 2016 acudió al Servicio de Urgencias de la Fundación Hospital tras “caída casual”, donde

fue diagnosticada de "fractura articular de radio dcho.", y que el 10 de marzo de ese año se realiza "osteosíntesis de la fractura con 3 placas".

4. Mediante escrito de 12 de enero de 2017, la citada Técnica de Gestión comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación -"23-12-2016"-, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

5. Obra incorporado al expediente un informe del Servicio de Policía Local del Ayuntamiento de Gijón, de fecha 12 de enero de 2017, indicando que "consultados los archivos de esta Jefatura en relación con el expediente, se ha podido comprobar que no hay constancia alguna, en fecha y lugar, sobre los hechos a que se hace referencia en el mismo".

6. Con fecha 26 de enero de 2017, el Ingeniero Técnico del Servicio de Obras Públicas informa que "que girada visita de inspección se comprueba que la arqueta existente en la zona indicada, se encuentra en perfecto estado de conservación y mantenimiento sin apreciar defecto alguno".

7. Con fecha 11 de mayo de 2017, la Técnica de Gestión comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

El 19 de mayo se extiende diligencia haciendo constar que en la fecha referida comparece en el Servicio de Patrimonio la interesada dando cumplimiento al trámite de audiencia.

8. El 9 de mayo de 2018, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos, con el visto bueno de la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos, elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Considera que "las circunstancias concretas del accidente, sólo se sustentan en las afirmaciones realizadas por la perjudicada, lo que no es suficiente para tenerlas por ciertas a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración, ni de considerar que

el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento del servicio público”. En todo caso, señala que “aunque se hubiese acreditado el modo y el lugar en que se produjo el accidente, el sentido de la resolución habría sido igualmente desestimatorio”, teniendo en cuenta el informe librado por el Servicio de Obras Públicas, y que “la propia reclamante no alega existencia de defecto alguno en la alcantarilla, indicando que se encuentra en un desnivel que no corresponde a ningún bajo, ni paso de peatones, en referencia a que el registro se encuentra en un plano inclinado con respecto a la horizontal”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de mayo de 2018, 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 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 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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), 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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá 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 9 de diciembre de 2016, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 3 de marzo de ese año, 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 rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

Sin embargo, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, la Técnica de Gestión comunica a la interesada una fecha equivocada de recepción de su reclamación, al indicar que fue recibida el 23 de diciembre de 2016, cuando fue presentada en el registro del Ayuntamiento de Gijón el 9 de diciembre.

Finalmente, sorprende que una vez que se dio cumplimiento al trámite de audiencia en mayo de 2017, la propuesta de resolución no se emita hasta mayo de 2018, paralizándose indebidamente el procedimiento durante un año,

sin que aparentemente exista causa que lo justifique, lo que resulta contrario a los principios de eficacia y economía. Ello, 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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la LPAC.

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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. 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 34 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 reclamante atribuye a una caída al resbalar sobre una alcantarilla.

Los informes médicos que aporta la interesada acreditan que fue atendida el mismo día de los hechos en el Servicio de Urgencias de la Fundación Hospital tras “caída casual”, donde fue diagnosticada de “fractura articular de radio dcho.”, por lo que resulta probado el daño físico 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 perjudicada 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 se produjo el percance. Para ello constituye, a su vez, un presupuesto previo imprescindible la verificación de las circunstancias fácticas en las que se produjo el percance.

En el caso que nos ocupa, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos propone desestimar la reclamación al no dar por probada la forma en que sucedieron los hechos, parecer que comparte este Consejo por las razones que exponemos a continuación. En primer lugar, aunque la interesada manifiesta haber sido auxiliada por varias personas, no se cuenta en realidad con el testimonio de terceros que puedan corroborar qué provocó la caída, ya que no aporta ningún dato que permita identificarlos a efectos de que pudieran ser llamados como testigos al procedimiento, ni tampoco solicita la práctica de la prueba testifical. Además, aunque de los informes médicos que ella misma aporta se pueda desprender que la reclamante efectivamente sufrió una caída el día y en el lugar por ella indicados, y que fue atendida tras una “caída casual” en el hospital, este Consejo viene reiterando que los informes médicos se limitan a dar cuenta de lo referido por los pacientes por lo que no se les puede atribuir valor probatorio a efectos de acreditar el lugar y circunstancias en que se produjeron los hechos. Finalmente, el Servicio de Policía Local informa que no tiene constancia de los hechos a que se hace referencia en el expediente.

En estas circunstancias, como ya hemos manifestado con ocasión de dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de acreditación sobre la causa determinante de estos impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un

eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante y es suficiente para desestimar la reclamación presentada.

A mayor abundamiento, aunque se hubiese probado que la caída efectivamente se produjo “al resbalar sobre una alcantarilla”, como indica la perjudicada, el sentido de nuestro dictamen no cambiaría.

El artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios 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 el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

En el presente caso, la reclamante se limita a denunciar que la alcantarilla con la que supuestamente resbaló se encuentra situada “en un desnivel que no corresponde a ningún bajo, ni paso de peatones alguno”. Es cierto que en las fotografías se aprecia que el tramo de la acera donde está la alcantarilla tiene una pendiente entre el inicio del edificio y el bordillo. Sin embargo, no observamos que la alcantarilla se encuentre en mal estado, ni el hecho de ubicarse en una acera con cierto desnivel constituye un riesgo para los viandantes. Además, el Ingeniero Técnico del Servicio de Obras Públicas informó que “la arqueta existente en la zona indicada, se encuentra en perfecto estado de conservación y mantenimiento sin apreciar defecto alguno”, afirmaciones que la reclamante no refuta, a pesar haber tenido conocimiento de las mismas, ya que consta que examinó el expediente.

En definitiva, no existe ninguna prueba que permita vincular el daño sufrido por la reclamante con el funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento de la infraestructura viaria, toda vez que no ha quedado acreditado que la alcantarilla se encontrase en mal estado. Asimismo, la pendiente de la acera era perfectamente apreciable por la accidentada, por lo que ésta debió acomodar su conducta a las circunstancias manifiestas de la vía.

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.