

Expediente Núm. 39/2019
Dictamen Núm. 147/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de junio de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 4 de febrero de 2019 -registrada de entrada el día 8 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón formulada por, por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída producida tras tropezar con una rejilla en mal estado.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 27 de marzo de 2018, una persona que dice actuar en nombre y representación de la interesada -aporta documento privado al respecto- presenta en el registro municipal una instancia por medio de la cual solicita al Ayuntamiento “la responsabilidad patrimonial que se pudiera derivar (...) del

accidente sufrido (...) el pasado día 21 de marzo cuyos hechos y causas se detallan en la denuncia cursada ante la Policía Local”.

Adjunta un acta de denuncia ante la Policía Local de Castrillón, fechada el 23 de marzo de 2018, en la que se hace constar que un tercero se personó en las dependencias policiales manifestando que su “madre política” había sufrido una caída “el día 21 de marzo de 2018, sobre las 19:15 h, cuando (...) caminaba por la c/, de Piedras Blancas, hacia la c/ (y) tropezó con una rejilla de pluviales que atraviesa esta calle peatonal de uno a otro lado, que está en muy mal estado desde hace algún tiempo, desencajada y sacada hacia arriba”.

Acompaña también un informe del Servicio de Urgencias del Hospital, de 22 de marzo de 2018, en el que figura el diagnóstico de “fractura base de falange proximal de 5.º dedo” con relación a la caída que la paciente refiere haber sufrido el día anterior.

2. Obra incorporado al expediente un informe suscrito por el Comisario Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Castrillón el 28 de marzo de 2018, en el que se indica que personados los agentes en el lugar donde se habría producido la caída se entrevistan con la accidentada, quien les manifiesta que “el día 21 de marzo de 2018, en torno a las 19:15 horas, caminaba por la c/ en dirección a su domicilio, sito en el n.º 40 de la avda., cuando tropezó con una rejilla de aguas pluviales ya próxima a esta calle”. Interrogada por la existencia de testigos, les manifiesta que “cree que no, que quedó aturrida a causa de la caída y únicamente pensó en llegar a su domicilio”. También mostró a los agentes la rejilla con la que tropezó -que se observa en las fotografías que se adjuntan-, apreciándose que está “deformada, lo que la hace sobresalir de la acera entre 2 y 3 cm”. Inspeccionada la calle, se advierten “otras dos deficiencias en las rejillas de aguas pluviales. Una de ellas consistente también en el deficiente encaje de la rejilla en su marco y la otra en la ausencia de un tramo de 50 cm”. Los agentes actuantes proceden “al balizamiento de las rejillas en previsión de futuras caídas”.

3. El día 1 de agosto de 2018 un procurador, en nombre y representación de la interesada (aporta poder notarial al efecto), presenta un escrito de alegaciones en el que, tras reproducir nuevamente los hechos, denuncia "la grave negligencia y deficiente mantenimiento por parte del Ayuntamiento de Castrillón de la rejilla de pluviales". A continuación cuantifica la indemnización solicitada en trece mil ciento sesenta y cuatro euros con sesenta y ocho céntimos (13.164,68 €), tomando como referencia el informe elaborado por un gabinete de valoración del daño corporal (que se acompaña junto a diversos informes médicos) en el que se fija en 87 días el periodo de estabilización lesional, que tendría la consideración de "perjuicio personal moderado". Asimismo, padece 5 puntos de secuelas de carácter funcional, 3 puntos de perjuicio estético ligero y un perjuicio moral por pérdida de calidad de vida en grado leve.

4. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Castrillón de 16 de octubre de 2018, se acuerda designar instructora y secretaria del procedimiento. En ella se deja constancia de la fecha de recepción de la reclamación, así como de los plazos para resolver y de los efectos del silencio administrativo.

5. El día 12 de noviembre de 2018, la Jefa del Departamento de Obras, Servicios y Medio Ambiente emite informe en el que señala que "no se había recibido aviso previo del estado en el que se encontraban dichas rejillas. Desde el Departamento de Obras y Servicios se procede a la reparación de las mismas". También hace constar "que las zonas dañadas o falta de rejillas en la c/ corresponden a las zonas extremas de dicha calle, entre 50-70 cm, lado más próximo a las zonas ajardinadas; los tramos centrales de dichas rejillas se encontraban en buen estado de conservación".

6. Con fecha 16 de enero de 2019, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Castrillón notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

El 17 de enero de 2019, se persona en las dependencias administrativas el representante de la interesada y obtiene copias de diversos documentos del expediente que solicita.

Con fecha 24 de enero de 2019 este presenta un escrito de alegaciones en el que, a la vista del informe técnico emitido por el Departamento de Obras y Servicios, da por acreditado que el lugar donde se produjo la caída se encontraba “en muy mal estado de conservación y mantenimiento, con el consiguiente peligro para los usuarios que transitan por la zona”.

7. El día 6 de febrero de 2019, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al entender que “no hay un incumplimiento del estándar general de calidad exigible a esta Administración (...), produciéndose una ruptura del nexo causal y dejando el daño de ser antijurídico”. Aun cuando “no duda de que la reclamante se cayera como consecuencia del tropezón con la rejilla”, hace hincapié en que el desnivel medía entre 2 y 3 centímetros, y pone de relieve que “la reclamante tiene su residencia en la calle, habiéndose producido el incidente en la calle, es decir, en las inmediaciones”, y cita al respecto un supuesto similar analizado por este Consejo en el Dictamen Núm. 13/2017.

En cuanto al estándar exigible, indica que “ha de valorarse la ubicación del desperfecto, que como puede observarse en las fotografías se reduce a una parte pequeña de la vía, concretamente la más pegada al borde, donde además hay un árbol, quedando la zona central totalmente despejada de cualquier desperfecto y con una anchura que permite el paso de peatones sin ninguna dificultad”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de febrero de 2019, 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 Castrillón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia 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 Castrillón, 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El Ayuntamiento de Castrillón 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 LPAC dispone que "El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste 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 27 de marzo de 2018, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 21 de marzo de ese mismo año, por lo que es claro que ha sido 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.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia una demora injustificada en la instrucción del procedimiento, con varias paralizaciones en su tramitación, lo que 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 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

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 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 como consecuencia de una caída al tropezar con una rejilla de pluviales en mal estado.

La realidad de las lesiones ha quedado acreditada mediante los informes médicos incorporados al expediente, en los que figura que el día siguiente a la caída la perjudicada fue derivada desde un centro de Atención Primaria a un hospital público refiriendo "hinchazón e impotencia funcional en 5.º dedo de mano izquierda", así como "pequeño hematoma en rodilla izquierda y hematoma palpebral izquierdo" secundarios a "caída casual ayer mientras volvía de una caminata" (folio 3). Fue diagnosticada de "fractura de la base de primera falange de 5.º dedo mano izda.", procediéndose a su inmovilización con férula de yeso. Realizó tratamiento fisioterápico, pese a lo cual persisten secuelas funcionales. Por tanto, ha quedado acreditada la existencia de un daño real y efectivo cuyo alcance y evaluación económica analizaremos si concurren los requisitos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón.

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, debemos examinar si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público, siendo necesario determinar previamente las circunstancias en las que los hechos tuvieron lugar.

Según lo indicado por la accidentada a los agentes policiales, el percance ocurrió “el día 21 de marzo de 2018, en torno a las 19:15 horas (...), cuando tropezó con una rejilla de aguas pluviales” mientras “caminaba por la c/ en dirección a su domicilio”. Interrogada por la existencia de testigos, le manifiesta que “cree que no, que quedó aturdida a causa de la caída y únicamente pensó en llegar a su domicilio”. En supuestos similares al que nos ocupa no es infrecuente que en los momentos posteriores al accidente se persone una dotación policial para levantar atestado consignando las circunstancias en las que aquel tuvo lugar, o que el sujeto lesionado sea trasladado en un vehículo sanitario a un centro de salud o a un hospital, de modo que la certificación de ese traslado da cuenta del punto de recogida o del estado que presentaba el paciente. Sin embargo, en este caso tan solo figura en el expediente un acta de denuncia que se limita a recoger lo señalado ante la Policía Local por un familiar de la perjudicada dos días después del percance, así como diversos informes médicos en los que se refleja que demandó asistencia sanitaria al día siguiente de la caída; documentos que, como venimos reiterando, no tienen valor probatorio a estos efectos (por todos, Dictamen Núm. 214/2018). Por tanto, y aun cuando la Instructora del procedimiento no duda de que la caída se produjera en los términos expuestos por la interesada, este Consejo no puede desconocer la falta de pruebas que acrediten su versión de los hechos. En estas circunstancias, como hemos manifestado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictamen Núm. 98/2019), aun constandingo la realidad y certeza de unos daños, la falta de acreditación sobre las circunstancias en las que se produjo la caída 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 su ausencia es suficiente para desestimar la reclamación presentada.

A mayor abundamiento, aunque se hubiese probado que el percance efectivamente se produjo al tropezar con una rejilla de aguas pluviales, como

indica la perjudicada, el sentido de nuestro dictamen no cambiaría dada la escasa entidad del desperfecto viario.

En efecto, 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 caso concreto que nos ocupa, la reclamante no aporta datos precisos sobre la entidad del desperfecto, pero según el informe suscrito por el Comisario Jefe de la Policía Local los agentes personados en el lugar de los hechos apreciaron que la rejilla que presuntamente causó la caída “se encuentra deformada, lo que la hace sobresalir de la acera entre 2 y 3 cm”. Inspeccionada la calle, observaron “otras dos deficiencias en las rejillas de aguas pluviales. Una de ellas consistente también en el deficiente encaje de la rejilla en su marco y la otra en la ausencia de un tramo de 50 cm”. Respecto a la sobreelevación de la rejilla que no supera en su punto máximo, según medición de la técnica municipal, los tres centímetros, resulta ser de tan escasa relevancia que consideramos, de manera coincidente con el informe-propuesta de la autoridad consultante, que la misma no es en modo alguno suficiente a los efectos de dar por infringido el estándar de conservación de las aceras. En cuanto a las otras deficiencias, la Jefa del Departamento de Obras, Servicios y Medio Ambiente indica que “corresponden a las zonas extremas de dicha calle, entre 50-70 cm, lado más próximo a las zonas ajardinadas”, lo que se advierte a simple vista en las fotografías tomadas por la fuerza pública, por lo que no

suponen un riesgo especialmente grave para los viandantes, quienes pueden sortearlas fácilmente dado que no hay obstáculos que impidan su visibilidad, y además la gran amplitud de la acera permite que los peatones deambulen por el centro de la calle sin necesidad de pasar por el tramo de la canaleta que carecía de rejilla o en el que esta se encontraba desencajada. Cabe presumir, asimismo, como pone de manifiesto el Ayuntamiento, que la interesada era conocedora de la existencia del obstáculo, habida cuenta de que su domicilio habitual se encuentra en las inmediaciones del lugar del accidente.

De otro lado, no hay constancia en el supuesto analizado de que el Ayuntamiento hubiera tenido conocimiento de dicha irregularidad con anterioridad o de percances similares en la zona y, en todo caso, una vez denunciados los hechos la Policía Local procedió "al balizamiento de las rejillas en previsión de futuras caídas", siendo reparados los desperfectos posteriormente por el Departamento de Obras, Servicios y Medio Ambiente, lo que no supone reconocimiento municipal de incumplimiento del estándar sino expresión de la máxima diligencia en el mantenimiento del viario.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontraríamos -de dar por cierto el relato de la perjudicada- 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

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRILLÓN.