



**DICTAMEN: 74/2016, de 31 de març**

MATÈRIA: Responsabilitat patrimonial

DEPARTAMENT: Governació, Administracions Públiques i Habitatge - Ajuntament de Granollers

PONENT: Lluís Saura i Lluvià

**DICTAMEN 74/2016, de 31 de març. Reclamació d'indemnització instada per la Sra. A davant l'Ajuntament de Granollers pels danys i perjudicis soferts com a conseqüència d'una caiguda a la via pública, i que atribueix a un estat deficient de manteniment de la vorera**

La Comissió Jurídica Assessora, reunida el 31 de març de 2016, amb la presidència del Sr. Albert Lamarca i Marquès, actuant com a secretari el Sr. Gabriel Capilla i Vidal, amb la participació de les Sres. i els Srs. Enric Argullol i Murgadas, Ferran Badosa i Coll, Marta Franch i Saguer, Alfredo Galán Galán, Margarida Gil i Domènech, Marc Marsal i Ferret, Joan Pagès i Galtés, Isabel Pont i Castejón, Sonia Ramos i González, Joan Manuel Trayter i Jiménez, i Antoni Vaquer Aloy, i essent-ne ponent el Sr. Lluís Saura i Lluvià, ha aprovat el Dictamen següent:

**ANTECEDENTS**

1. L'1 d'agost de 2011, la Sra. A va presentar davant l'Ajuntament de Granollers una reclamació en què sol·licitava una indemnització sense quantificar pels danys i perjudicis derivats d'una caiguda que va patir la tarda del 29 de març de 2011, a l'edat de 52 anys, quan caminava pel carrer de Menéndez Pelayo del terme municipal, i que atribueix al mal estat de la vorera.
2. La reclamant afirma que la caiguda va ser conseqüència del deficient estat de manteniment de la vorera, que, a més d'estar trencada perquè és antiga, presenta un enfonsament o desnivell respecte de la resta de la via, que és el que li va fer perdre l'equilibri. Juntament amb l'escrit inicial, va aportar diversa documentació i tres fotografies.
3. Per un ofici de 19 d'agost de 2011, es va demanar a la instant una informació addicional, petició que va atendre per un escrit presentat el 29 d'agost de 2011, en què reiterava l'existència d'una inequívoca relació de causa a efecte entre el funcionament del servei públic municipal i les lesions patides, i igualment demanava que es practiquessin diverses proves documentals i testificals i que se suspengués el procediment fins que no es pogués quantificar la indemnització que es reclama.
4. El 9 de desembre de 2011, el responsable de l'Oficina de Via Pública i Mercats va emetre un informe sobre l'estat de la vorera del carrer on la instant va manifestar que va caure, el qual annexa dues fotografies de l'indret en qüestió.



5. A través de la Resolució d'alcaldia 1289/2011, de 13 de desembre, es va admetre a tràmit la sol·licitud de reclamació instada i se'n va designar l'instructor i la secretària, cosa que es va comunicar a la interessada per un ofici de 15 de desembre.
6. El 20 de febrer de 2012, es va notificar a la reclamant la resolució de l'instructor de l'expedient, per la qual s'obria el període de prova sol·licitat i es declaraven pertinents els mitjans de prova documentals i testificals proposats.
7. El 24 de febrer de 2012, el cap de l'Oficina de Denúncies de la Policia Local de Granollers va informar sobre l'actuació d'auxili a la instant que es va dur a terme el dia de l'accident al carrer de Menéndez Pelayo, a la cruïlla amb el carrer de Princesa, tal com constava al Registre d'incidències.
8. El 2 de març de 2012, la representant de la instant va presentar un escrit en què demanava que s'assenyalés una data per a practicar les proves testificals admeses, i que fos el mateix ens local qui procedís a les citacions corresponents.
9. Per mitjà d'un Informe tècnic de 6 de març de 2012, l'arquitecte tècnic dels Serveis Municipals i Manteniment va deixar constància de l'estat de la vorera el dia de la inspecció, el 29 de febrer de 2012, i de la reparació d'una arqueta que s'havia dut a terme.
10. El 21 de setembre de 2012, la instant va interposar un recurs d'alçada contra la presumpta resolució desestimatòria –per silenci– de la reclamació, va presentar més documentació mèdica i va justificar i quantificar en 111.857,19 euros la indemnització demanada.
11. Figuren en l'expedient les actes de compareixença de 29 de novembre i de 7 de desembre de 2012, corresponents a les declaracions dels tres testimonis proposats, efectuades a les dependències municipals en presència de l'instructor de l'expedient i de la representant de la interessada.
12. Per la Resolució d'alcaldia 1444/2012, de 13 de desembre, es va desestimar el recurs d'alçada interposat per la representat de la instant, i es va declarar que continués la tramitació del procediment; resolució que es va notificar degudament.
13. Mitjançant un ofici de 3 de juny de 2013 es va atorgar a la interessada el tràmit de vista i d'audiència de l'expedient. El 31 de gener de 2014, hi va presentar un escrit d'al·legacions en



què demanava l'obertura d'un període extraordinari de prova, per a incorporar la Resolució de l'INSS que declarava la situació de la reclamant d'incapacitat permanent absoluta.

14. Com a resposta a un nou escrit presentat per la instant el 24 d'octubre de 2014, l'instructor, per mitjà d'una Resolució de 27 d'octubre de 2014, va acordar l'obertura del període extraordinari de prova i tenir per admès el document aportat. I, el 3 de febrer de 2015, la reclamant va presentar un altre escrit, en què es demanava que s'impulsés el procediment.
15. El 23 de novembre de 2015, l'instructor va proposar desestimar la reclamació presentada per no haver-se acreditat d'una manera suficient que les lesions patides haguessin estat conseqüència directa del funcionament de l'ens local, ja que havia quedat palès que l'estat de conservació de la vorera era correcte i que no hi havia cap element defectuós que pogués haver estat l'origen de la caiguda. També va acordar sol·licitar el dictamen preceptiu a la Comissió Jurídica Assessora i suspendre el termini per a resoldre el procediment.
16. El 18 de desembre de 2015, va tenir entrada al Departament de Governació i Relacions Institucionals (actualment, Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge) l'expedient enviat per l'alcalde de Granollers per tal de donar-ne trasllat a la Comissió Jurídica Assessora a fi que n'emetés el dictamen preceptiu.
17. El 21 de desembre de 2015, la tècnica del Servei de Règim Local de la Direcció General d'Administració Local, amb el vistiplau de la cap del Servei, va informar favorablement sobre la tramesa de l'expedient a la Comissió Jurídica Assessora.
18. L'1 de febrer de 2016, va tenir entrada en aquest òrgan consultiu la petició de dictamen formulada per l'Ajuntament de Granollers i tramesa per la consellera de Governació, Administracions Públiques i Habitatge. I, el 4 de febrer següent, el Ple de la Comissió va admetre a tràmit la petició i en va nomenar ponent.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### **I. Objecte del Dictamen, intervenció de la Comissió Jurídica Assessora i legislació aplicable**

La consellera de Governació, Administracions Públiques i Habitatge ha tramès la petició de dictamen formulada per l'Ajuntament de Granollers en relació amb la reclamació de responsabilitat



patrimonial instada per la Sra. A pels danys i perjudicis derivats d'una caiguda que va patir el 29 de març de 2011 al carrer de Menéndez Pelayo del terme municipal. Concretament, manifesta que la caiguda va ser provocada pel deficient estat de manteniment de la vorera, que, a més d'estar trencada perquè és antiga, presenta un enfonsament o desnivell respecte de la resta de la via, que és el que li va fer perdre l'equilibri. Pels fets anteriors, reclama una indemnització de 111.857,19 euros.

De conformitat amb l'article 174 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), els ens locals responen directament dels danys i perjudicis causats als particulars en llurs béns i drets com a conseqüència del funcionament dels serveis públics, en els termes previstos per la legislació general sobre responsabilitat administrativa.

Així mateix, la intervenció d'aquest òrgan és preceptiva d'acord amb el que estableix l'article 8.3.a) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, atès que la quantia indemnitzatòria sol·licitada en el present cas és superior a la de 50.000 euros.

La institució de la responsabilitat patrimonial de l'Administració es regula en la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya; en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), i en el Reial decret 429/1993, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial (RPRP).

## **II. Aspectes formals i instrucció de l'expedient**

La legitimació activa correspon a la reclamant com a persona perjudicada, que és qui ha instat la reclamació. En l'escrit inicial, va demanar que les notificacions successives es realitzessin a l'adreça d'una advocada, que identificava, i que, en el decurs del procediment, ha comparegut en nom de la interessada.

La competència per a tramitar i resoldre la reclamació correspon a l'Ajuntament de Granollers, administració davant la qual s'ha presentat la petició per danys, ja que els fets van succeir en un carrer del municipi, i perquè és el titular d'aquesta via i, en conseqüència, té la competència en matèria de conservació i manteniment de les vies públiques, d'acord amb l'establert en el TRLMRLC.

En relació amb la presentació de la reclamació, s'observa que l'acció s'ha exercit dins de termini, atès que es va formular l'1 d'agost de 2011 respecte d'una caiguda que havia tingut lloc el 29 de març del mateix any. D'acord, doncs, amb l'article 142.5 de l'LRJPAC, l'acció és temporània, ja que s'ha presentat dins del termini d'un any establert legalment.

La tramitació de l'expedient ha complert els tràmits que preveu la normativa citada. En aquest sentit, s'ha incoat el procediment i se n'ha nomenat l'instructor i la secretària, s'han incorporat els informes corresponents, s'han realitzat les proves de testimonis sol·licitades, s'ha atorgat el tràmit de vista i d'audiència de l'expedient a la interessada –que hi va presentar al·legacions–, s'ha emès la proposta de resolució –que igualment valora un eventual import de la indemnització que pertocaria–, i s'ha sotmès tot l'expedient al dictamen d'aquest òrgan consultiu. També s'observa que l'expedient administratiu rebut s'ha indexat i paginat degudament, amb la identificació dels documents que el conformen.

No obstant l'anterior, no consta incorporada a l'expedient la comunicació de la incoació del procediment a la companyia d'assegurances, ni tampoc que se'ls atorgués el tràmit d'audiència preceptiu. La Comissió ha recordat sovint la rellevància d'aquests tràmits (entre d'altres, dictàmens 39/2012, 92/2013, 397/2013, 196/2014, 32/2015 i 361/2015), perquè les asseguradores constitueixen part interessada en el procediment administratiu, i atès que sobre elles pot incidir directament allò que al final es decideixi.

En darrer terme, i si bé el procediment es va endarrerir en les fases inicials per la petició de suspendre el termini de resolució efectuada per la instant –per causa de no poder quantificar la indemnització–, en les fases del procediment posteriors, i sobretot a partir del 31 de gener de 2014 –en què la interessada va demanar l'obertura d'un període extraordinari de prova–, es va detectar una manca d'impuls d'ofici del procediment, que no està justificada, i una dilació important. Sobre aquestes qüestions, cal fer avinent, d'una banda, que el procediment s'ha d'impulsar d'ofici en tots els tràmits, tal com preveu l'article 74 de l'LRJPAC; i, d'una altra, i d'acord amb el que aquest òrgan consultiu ja ha posat en relleu altres vegades (entre d'altres, en els dictàmens 11/2014, 68/2015, 187/2015 i 203/2015), aquesta manera de procedir no s'avé amb el principi de bona administració, establert en l'article 22 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost.

### **III. Requisits de la responsabilitat i posició de la reclamant**

Un cop analitzats els aspectes formals, correspon abordar el fons de l'assumpte per a determinar si existeix o no responsabilitat patrimonial en els fets.

Abans, però, s'han de fixar, d'acord amb la legislació aplicable, la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora i la jurisprudència dels tribunals, els requisits que han de concórrer perquè la petició prosperi i la persona perjudicada tingui dret a ser indemnitzada. En termes generals, es disposa que els ciutadans tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de Catalunya de tota lesió que pateixin en qualsevol de llurs béns i drets, sempre que sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, excepte en els casos de força major o de danys que es tingui el deure jurídic de suportar (article 81 de la Llei 26/2010). En



aquests supòsits, el dany serà rescabable, tant si s'ha derivat d'una acció com d'una omisió administrativa.

Fet aquest plantejament, és procedent analitzar si la reclamació instada reuneix els requisits anteriors. En primer terme, els danys es poden qualificar d'efectius, avaluable econòmicament i individualitzables en relació amb la persona que interposa la reclamació. L'informe del Sistema d'Emergències Mèdiques (SEM) i l'informe del Servei d'Urgències, Traumatologia, de l'Hospital General de Granollers, ambdós del mateix dia de l'accident, i l'informe posterior, de 25 de maig de 2011, de la Clínica MC Mutual, juntament amb altra documentació mèdica, mostren que la instant va patir un trencament del menisc extern del genoll dret i una condropatia del planell tibial extern, que va requerir una intervenció quirúrgica d'una artroscòpia –meniscectomia–, practicada el 25 de maig de 2011, que va necessitar un tractament rehabilitador i que ha deixat seqüeles. Així mateix, en resulta que l'accident es va valorar com un accident laboral *in itinere*, ja que va succeir quan sortia de la feina.

Pel que fa a la posició de la instant, i com ja s'ha referit, afirma que la caiguda i els danys subsegüents es van produir per causa del deficient estat de manteniment de la vorera, que estava trencada perquè és antiga i que presentava un enfonsament o desnivell respecte de la resta de la via, que és el que li va fer perdre l'equilibri. A fi d'acreditar els fets anteriors, i a banda dels informes mèdics, va aportar tres fotografies il·lustratives del lloc on manifesta que va caure. També va adjuntar un informe emès el 18 d'abril de 2011 pel cap de l'Oficina de Denúncies de la Policia Local, en què, entre d'altres, es feia constar que “Els agents actuants comuniquen a la sala de control operativa que s'ha de passar avís als serveis municipals competents per tal de regularitzar i posteriorment normalitzar la zona per tal d'evitar fets similars posteriors”.

En el decurs de la tramitació del procediment, va proposar com a prova testifical, la citació dels dos agents de la Policia Local que es van personar al lloc dels fets i la del tècnic sanitari del SEM que la va atendre, prova que es va practicar.

La instant considera que l'Ajuntament ha d'assumir els danys i els perjudicis que la caiguda li ha ocasionat i que l'han d'indemnitzar per la quantia sol·licitada.

#### **IV. Activitat probatòria i proposta de l'Administració instructora**

En la fase d'instrucció del procediment, l'Ajuntament va incorporar un informe del responsable de l'Oficina de Via Pública i Mercats, de 9 de desembre de 2011, en què es feia avinent que la vorera del carrer de Menéndez Pelayo, prop de la cantonada amb el carrer de Princesa, es trobava en un estat correcte de manteniment, i que, malgrat que era molt antiga, no presentava “desperfectes d'importància que poguessin representar un perill per a veïns o vianants de la zona”. Així mateix, es va informar que no es tenia constància que s'haguessin fet obres de reparació de la vorera. L'informe adjunta dues fotografies del tram del carrer i de la cruïlla.



També s'ha aportat un informe del cap de l'Oficina de Denúncies de la Policia Local, emès el 24 de febrer de 2012, en què afirma que, un cop consultats els registres d'incidències, hi figura l'actuació de dos agents de la Policia Local, que van poder contrastar, però no acreditar, que l'accidentada havia resultat ferida en una cama en haver perdut presumptament l'equilibri pel mal estat de la vorera; i, així mateix, fan esment a l'avís als serveis municipals, en els termes ja recollits en el fonament precedent.

En les proves testificals practicades a instàncies de la reclamant, i d'acord amb els documents de compareixença que figuren en l'expedient, un dels dos agents va relatar que van anar al lloc dels fets perquè els van avisar que s'havia produït un accident i que, quan hi van arribar, era de dia i hi havia prou llum, i que, segons li va assenyalar la mateixa interessada, la caiguda s'havia produït en rrelliscar a la vorada de la vorera. Sobre l'estat de la vorera, l'altre agent va fer constar que hi havia un desnivell entre la vorera i la vorada, una inclinació d'uns tres centímetres que hauria pogut provocar la caiguda, però que no ho pot assegurar perquè no ho va veure. També va declarar que va sol·licitar que es reparés als serveis competents, però que li constava que no s'havia reparat. I el tècnic sanitari va afirmar que, en arribar amb el seu company d'ambulància, van veure que tenia molt de dolor al genoll i que, com que la pacient no volia que l'atenguessin, no van poder prendre-li les constants, per la qual cosa l'actuació que van fer va ser agafar-la entre tots dos, pujar-la a la llitera, acomodar-li el genoll i protegir-lo amb mantes i traslladar-la a l'Hospital General de Granollers.

Igualment, l'Ajuntament ha incorporat un informe tècnic emès a partir d'una inspecció duta a terme pels Serveis Municipals i Manteniment el 24 de febrer de 2012 en el punt indicat, en què es fa palès que la vorera és "de 95 cm d'amplada sense cap enfonsament ni desnivell i una vorada al perímetre exterior de pedra natural amb un lleuger desnivell que està solucionat amb un acabament de morter". I que, arran de l'avís de la Policia Local, s'havia reparat una arqueta "que en cap moment s'indica en la reclamació, per la qual cosa no es pot afirmar que correspongui al lloc exacte de la caiguda [...]". L'informe incorpora dues fotografies que mostren l'estat de la vorera.

Sobre la base de les constatacions anteriors, l'Administració instructora proposa desestimar la reclamació, en haver quedat palès que l'estat de conservació de la vorera era correcte i que no hi havia cap element defectuós que pogués haver estat l'origen de la caiguda.

#### **V. Parer de la Comissió Jurídica Assessora**

En vista del fins ara exposat, les proves aportades i practicades (fotografies, informes tècnics i proves testificals) es consideren suficients per a tenir per cert el relat de la interessada, sense que resulti de l'expedient cap indici per a posar en dubte ni el lloc ni l'hora ni les circumstàncies de la caiguda.



Amb aquests antecedents, l'únic que resta per analitzar és si els danys patits poden imputar-se a l'Ajuntament, que és el responsable, d'acord amb la legislació vigent en matèria local, de la cura, el manteniment i la conservació de la via pública, i qui ha de vetllar per a mantenir els carrers lliures d'obstacles i en un estat d'utilització correcta per als vianants, per a garantir-ne la seguretat (dictàmens 152/2011, 178/2012, 113/2013, 336/2014 i 103/2015).

La Comissió ja ha assenyalat en nombrosos dictàmens (268/2012, 190/2013, 43/2014, 318/2014 i 289/2015) que, per a poder imputar el resultat lesiu a l'Ajuntament, no n'hi ha prou amb el fet que l'accident s'esdevingui en una via pública, sinó que la imputació del dany s'ha de fer d'una manera matisada i segons els aspectes concurrents en cada cas. D'acord, doncs, amb la doctrina d'aquest òrgan consultiu –que resulta conforme amb la jurisprudència dels tribunals–, no tots els accidents, pel fet d'haver-se produït en una via pública, han de ser responsabilitat de l'Administració, atès que “la responsabilitat objectiva no converteix l'Administració pública en una asseguradora universal de tots els riscos” (dictàmens 82/2009, 175/2012, 421/2012, 290/2013 i 76/2015). En aquest sentit, s'ha sostingut que, en termes generals, perquè el dany sigui antijurídic, el desperfecte o la irregularitat ha de tenir l'entitat suficient, i per a poder imputar la responsabilitat dels fets a l'Administració, és necessari que el risc provocat pel servei públic sobrepassi els estàndards de seguretat exigible conforme a la consciència social (dictàmens 42/2011, 27/2013, 297/2013, 67/2014 i 59/2015).

Analitzades les fotografies que figuren en l'expedient, es pot apreciar un tram de vorera força antic, amb unes vorades lleugerament desgastades i que fan una mica de pendent exterior, com també fa una mica de pendent la part final de la vorera, la corba i la cruïlla amb l'altre carrer. Pel que fa a la resta, s'observa una vorera força regular i en bon estat general.

En el present supòsit, la irregularitat palesada no es pot considerar una irregularitat d'entitat suficient per a constituir un risc per a les persones vianants, ja que el desgast i el lleu desnivell que s'ocasiona no és excessiu. En efecte, les fotografies que consten en l'expedient mostren la lleugera inclinació i desnivell que es produeix, sense que s'aprecii que exigeixi un nivell d'atenció superior en els termes establerts conforme als estàndards d'exigència social, ja que la vorera, en general, està en bones condicions i el seu estat es pot qualificar de correcte. De les fotografies tampoc no resulta cap altre desperfecte significatiu que hagi pogut provocar una ensopagada com la descrita per la interessada ni cap altre risc que no es pugui superar fàcilment amb un mínim d'atenció.

Si bé certament els agents actuants de la Policia Local van recomanar passar avís als serveis municipals competents per a regularitzar i normalitzar la zona per a evitar fets similars posteriors, i un dels dos agents, en la declaració testifical, va considerar que la vorera estava en mal estat, l'informe de l'Oficina de Via Pública i Mercats, de 9 de desembre de 2011, feia avinent que la vorera, la qual no es tenia constància que s'hagués reparat, es trobava en un correcte estat de





manteniment, i que, malgrat que era molt antiga, no presentava desperfectes d'importància que poguessin representar un perill per al veïnat o els vianants.

L'estat de la vorera i de la vorada també es va comprovar i valorar en la inspecció de 29 de febrer de 2012, que va observar que la vorera no tenia cap enfonsament ni desnivell, i que la vorada, de pedra natural, tenia un lleuger desnivell al perímetre exterior, i que l'únic treball executat en aquell tram amb posterioritat a la caiguda va ser el reparament d'una arqueta. L'ens local, doncs, després d'inspeccionar el tram, va valorar com a correcte l'estat de la vorera i va decidir mantenir-la.

La Comissió, tot i apreciar que es tracta d'una vorera antiga i desgastada en algunes parts – cosa que provoca algun desnivell lleu–, considera que la irregularitat palesada, juntament amb l'estat correcte del carrer, no sembla generar un risc als vianants que no sigui fàcilment superable amb un mínim de diligència segons els estàndards d'exigència social. En relació amb la conducta de la víctima, ja s'ha destacat altres vegades que caminar per una vorera implica un mínim de diligència i atenció, atès que, objectivament, no es pot exigir una total uniformitat de la via pública (dictàmens 42/2011, 391/2012, 297/2013, 39/2014 i 66/2015); és a dir, que no es pot arribar a l'exageració d'obligar l'Administració a conservar les vies públiques en unes condicions de seguretat d'un perfeccionisme irracional (dictàmens 39/2014, 59/2015, 134/2015 i 197/2015).

Cal tenir present, en darrer terme, que la instant coneixia el tram de vorera i la seva configuració, ja que, tal com resulta de la documentació de l'expedient, era un indret de pas habitual, atès que en aquell moment treballava a escassos metres del lloc on es va produir la caiguda.

A criteri d'aquesta Comissió, doncs, escau desestimar la reclamació, en concloure que els danys que s'al·leguen no són constitutius d'una lesió causada per una prestació deficient o una manca de prestació de cap servei públic.

## **CONCLUSIÓ**

És procedent desestimar la reclamació d'indemnització instada per la Sra. A davant l'Ajuntament de Granollers pels danys i perjudicis derivats d'una caiguda a la via pública, i que atribueix a un estat deficient de manteniment de la vorera.