

Expediente Núm. 5/2009
Dictamen Núm. 23/2010

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de febrero de 2010, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 29 de diciembre de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en un tramo de la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de febrero de 2008, la perjudicada presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ayuntamiento de Oviedo, por los daños que sufrió el día 18 de enero de 2007, tras una caída en “la zona peatonal existente entre el Centro Cívico Comercial y el edificio de Servicios Múltiples del Principado de Asturias, en dirección a la calle”.

Relata que el suceso se produjo cuando, caminando por dicho tramo, “tropezó en una baldosa cuyo borde estaba roto, produciéndole una caída al piso, que le ocasionó lesiones consistentes en `fractura del quinto metatarsiano del pie izquierdo´”. Como consecuencia de las lesiones, tardó 113 días en curar hasta su alta médica el 10 de mayo de 2007, habiendo estado de baja laboral y por consiguiente impedida para la realización de sus actividades habituales durante 63 días, quedándole secuelas consistentes en “metatarsalgia postraumática valorada en tres puntos”.

Asimismo, manifiesta en su escrito haber formulado la denuncia de los hechos y de la falta de mantenimiento y reparaciones necesarias del piso en la citada zona peatonal al Ayuntamiento de Oviedo, recibándose de dicho Consistorio informe de 27 de marzo del mismo año en el que se señala que “el lugar donde se produjo el accidente es de carácter privado, correspondiendo la titularidad y por lo tanto la conservación y mantenimiento de los pavimentos a la Comunidad de Propietarios 1 y 9”. Se opone al mismo, alegando que “el lugar del accidente (...) no es de uso privado o particular, sino que se trata de un lugar público con un evidente uso público” y que “es competencia (...) del Ayuntamiento de Oviedo la vigilancia e inspección (...) en lo que se refiere a la conservación y mantenimiento de los mismos en las condiciones óptimas de seguridad para su utilización por parte del común de los ciudadanos” y cita en apoyo de sus alegatos varios preceptos, entre otros, de la ordenanza de limpieza de vías públicas y recogida de residuos sólidos. Considera que el Ayuntamiento de Oviedo no ha cumplido “su función de vigilancia e inspección (...) para el debido mantenimiento y conservación del lugar público donde, por falta de ésta, se produce la caída”.

Reclama una indemnización por importe de siete mil veintisiete euros con ochenta y siete céntimos (7.027,87 €).

Propone como prueba la declaración del testigo que acompañaba a la reclamante en el momento en que tuvo lugar el accidente y documental consistente en: a) Fotografías de detalle de la baldosa incorporadas al Acta de

presencia realizada por un Notario el día 1 de marzo de 2007, en la que acredita que son “fiel reproducción de la realidad por mí observada”. b) Informes médicos de una mutua en los que consta como fecha de baja el día 18 de enero de 2007, el diagnóstico de “fractura de 5.º metatarsiano de pie marzo de 2007 y de alta médica definitiva el día 10 de mayo del mismo año. c) Informe de una clínica privada en el que se establece como diagnóstico “metatarsalgia postraumática”, con secuelas valoradas en 3 puntos. d) Denuncia presentada el 14 de marzo de 2007 ante el Ayuntamiento de Oviedo e informe emitido por los servicios técnicos del mismo.

2. El día 27 de febrero de 2008, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que señala que “el lugar donde se produjo el accidente es de carácter privado, correspondiendo la titularidad y, por lo tanto, la conservación y mantenimiento de los pavimentos a la Comunidad de Bienes 1 y 9”.

Constata que la situación de los peldaños defectuosos es idéntica a la que existía en la fecha de la denuncia, por lo que considera procedente “notificar a la propiedad para que de inmediato proceda a la señalización y posterior reparación de los peldaños” y que, en caso de incumplimiento, “las obras serán realizadas subsidiariamente por el (Ayuntamiento) a su costa, sin perjuicio de las sanciones a (que) ello pudiera dar lugar”.

Concluye estimando el coste aproximado de dichas obras en “410, 64 €”.

3. Mediante oficio de 18 de marzo de 2008, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo da traslado del informe anterior a la Comunidad de Bienes 1 y 9, “en orden a la reparación de los pavimentos situados en la zona peatonal entre el Centro Cívico Comercial y el Edificio de Servicios Múltiples del Principado de Asturias”, y le confiere un plazo de diez días para que “manifieste cuanto convenga a su derecho o interés legítimo”.

Figura a continuación en el expediente un escrito dirigido -en modelo normalizado- a la Alcaldía y fechado el 3 de junio de 2008, sin que conste el registro del mismo, en el que, quien se identifica como Arquitecta Técnica de la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Economía, informa que el pavimento objeto de la reclamación “se encuentra reparado desde el verano de 2007./ (El Principado de Asturias forma parte de la Comunidad de Bienes de Llamaquique)”, y aporta “fotografía actual de la zona”.

4. Con fecha 16 de junio de 2008, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Con idéntica fecha, se la requiere asimismo, para que “en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud”, proponiendo medios de prueba y aportando, en su caso, nombre, documento nacional de identidad y domicilio a efectos de notificaciones de los testigos propuestos.

5. Mediante escrito presentado en la Unidad de Mediación, Arbitraje y Conciliación de Gijón en fecha ilegible, la reclamante propone los siguientes medios de prueba: a) documental aportada junto al escrito de reclamación, cuya fotocopia adjunta nuevamente, y b) declaración en calidad de testigo de la persona que identifica, quien la acompañaba en el momento de producirse el accidente.

6. Con fecha 11 de julio de 2008, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la interesada que se ha acordado la apertura de un periodo de prueba y que han sido aceptados los medios por ella propuestos, al tiempo que la requiere para que aporte la dirección completa del testigo, a fin de poder practicar la prueba.

El día 17 de ese mismo mes, la reclamante presenta un escrito en el que proporciona los datos solicitados.

7. Mediante oficios notificados el día 28 de julio de 2008, la Jefa de la Sección de Vías emplaza al testigo propuesto, a fin de prestar testimonio, y se lo comunica a la perjudicada.

El testigo comparece en las dependencias municipales el día 13 de agosto de 2008 y manifiesta que es compañero de trabajo de la reclamante y que en el momento en que ocurrieron los hechos, que “era por la mañana”, caminaba junto a ella. Al ser preguntado sobre el lugar exacto del accidente responde que “a la salida del centro comercial ‘Centro Cívico’, exactamente donde muestran las fotografías que obran en el expediente”, y lo describe señalando que, “al bajar el escalón que se muestra en la fotografía, ella pisó en el hueco que existía y retorció el pie. No se llegó a caer del todo porque yo la sujeté”. Sobre las circunstancias climatológicas existentes ese día y el tipo de calzado que llevaba la víctima, cree que no llovía y que la interesada llevaba “unos zapatos con un poco de tacón”.

8. Con fecha 18 de agosto de 2008, se remite a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros la documentación que obra en el expediente, con indicación de que “comuniquen cualquier decisión que adopten sobre este asunto”, y se da cuenta de este traslado a la reclamante.

El día 20 de agosto de 2008, la correduría de seguros remite un escrito al Ayuntamiento en el que estima “que ninguna responsabilidad es imputable” al mismo “en los hechos que motivan dicha reclamación, pues, de acuerdo con el informe técnico municipal, la titularidad del lugar donde se produjo el accidente corresponde a la C. B. 1 y 9 (...), quien será la responsable en caso de existir responsabilidad”.

9. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la reclamante el día 9 de septiembre de 2008, con fecha 17 de ese mismo mes presenta ésta un escrito en el que señala que están acreditados los hechos por los que se reclama, tanto por la documentación aportada como por las manifestaciones del

testigo presencial, “quedando por tanto demostrada, en atención a todo lo expuesto, la relación de causalidad exigida”, y añade que, en lo referente a la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo, se dan por reproducidos íntegramente los argumentos expuestos en el escrito de reclamación.

10. El día 5 de noviembre de 2008, un Técnico de Administración General de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada. Estima que, aun considerando que la zona donde tuvo lugar el accidente no es de titularidad pública, no deja de ser cierto el uso público de la misma y la obligación del Ayuntamiento de mantener la seguridad en lugares públicos y la pavimentación de las vías públicas (artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local); sin embargo, ha de tenerse en cuenta que “el desperfecto existente en la calzada es mínimo, y que ha de exigirse a todo ciudadano el transitar con atención a fin de evitar accidentes de este tipo, toda vez que deficiencias como la de la baldosa del caso que nos ocupa no pueden considerarse imprevisibles, pues tal hipótesis exigiría que el estado del pavimento estuviera siempre y en todo momento sin defecto alguno”. Por tanto, “una deficiencia mínima (como es este caso) no puede convertirse en título de imputación frente a la Administración, al no constituir riesgo para los viandantes”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de diciembre de 2008, registrado de entrada el día 9 de enero de 2009, 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 Oviedo 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 Oviedo, 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 Oviedo está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación, en los términos que se especificarán en la consideración sexta de este dictamen.

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 15 de febrero de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae

origen el día 18 de enero de 2007, lo que pudiera conducirnos a concluir que aquella se encontraba fuera de plazo. Sin embargo, en relación con la baja de la interesada desde el 18 de enero de 2007, día de la caída, por “fractura de (...) hueso tarsiano/metatarsiano pie”, existe constancia en el expediente de que dos informes médicos de la mutua aseguradora de las contingencias profesionales de la empresa en la que trabaja la reclamante fechan el alta a efectos laborales el día 23 de marzo de 2007, y el alta médica definitiva el día 10 de mayo siguiente, por lo que es claro que la reclamación 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.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había 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 43.4, 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.- La interesada reclama a la Administración municipal una indemnización por los daños sufridos tras una caída, que, según relata, se produjo al pisar el hueco existente en un escalón ubicado en una vía pública de propiedad privada.

Respecto a los daños por los que se reclama, se prueba su existencia en el procedimiento mediante dos informes médicos de la mutua aseguradora de la empresa donde trabaja la reclamante, según los cuales se le diagnosticó a ésta una “fractura de otro hueso tarsiano/metatarsiano pie”. Ahora bien, no queda acreditada la efectividad del daño alegado, dado que le consta a este Consejo Consultivo que la interesada formuló, simultáneamente a ésta, otra reclamación por los mismos daños y por la misma cuantía frente a la Administración del Principado de Asturias, que fue objeto de nuestro Dictamen Núm. 350/2009 y de la Resolución del Consejero de Economía y Hacienda de 11 de enero de 2010, en sentido desestimatorio, y frente a la que todavía cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo. Mediando previa reclamación de indemnización independiente de la planteada ante el Ayuntamiento de Oviedo, no cabría en ningún caso estimar ésta última si aquella se mantiene en vía jurisdiccional, pues el daño alegado podría ser indemnizado doblemente y carecería de la realidad y efectividad exigibles.

En cualquier caso, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no conlleva 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 particular, debe analizarse si existe relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público.

Acreditada la caída y el modo de producción de la misma mediante la declaración testifical, la reclamante alega, como fundamento de la responsabilidad municipal el uso público de la vía, de propiedad privada, y considera que el Ayuntamiento no ha cumplido su función de vigilancia e inspección, pues había un hueco en un escalón de aquella.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas 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. En el presente supuesto, queda demostrada la titularidad privada de la vía donde se produce el accidente mediante el informe de un Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo, que hace constar que su titularidad corresponde a la Comunidad de Bienes 1 y 9. Tal dato coincide con la información que ya le consta a este Consejo con ocasión del Dictamen Núm. 350/2009, anteriormente citado, y en cuyo procedimiento quedó asimismo acreditado que entre los integrantes de la referida Comunidad de Bienes no se encuentra el Ayuntamiento de Oviedo. Ahora bien, la propia Administración municipal reconoce, en su propuesta de resolución, el uso público de la citada vía, lo que genera la obligación para el Ayuntamiento de vigilar su estado de conservación en aras de preservar y garantizar, entre otros fines, la seguridad de cuantos transitan por la misma. En cumplimiento de esta obligación, corresponde a la Administración municipal requerir, en su caso, al

titular de la vía para que realice aquellas obras de mantenimiento y reparación que resulten en cada caso necesarias para su fin.

Ahora bien, este Consejo considera, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas, aplicable también al referido deber de vigilancia municipal, alcance a la obligación de eliminar, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una acera, por limitado que éste sea. Por ello, el transeúnte 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 de obstáculos ordinarios diversos, existen escalones y rebajes que facilitan la transición entre diversos planos, lo que exige del peatón un mínimo cuidado.

Las fotografías obrantes en la prueba documental aportada por la interesada, y cuya identidad con la situación existente en la fecha del accidente ha sido reconocida por los servicios municipales, muestran una acera de gran amplitud entre dos edificios, en la que hay dos espaciosos tramos diferenciados que discurren en paralelo y de anchura equivalente: uno de ellos consiste en una rampa destinada al acceso de personas con dificultades de movilidad y el otro en una acera llana con un escalón que salva el pequeño desnivel existente entre ambos tramos. El pavimento de la acera se compone de baldosas y, tanto las fotografías citadas como las que se adjuntan al acta de presencia notarial, muestran una irregularidad -una mella- en dos de las planchas que conforman el escalón. Se trata, pues, de un defecto menor, existente en un espacio amplio, despejado, y con múltiples alternativas de paso.

Debemos traer aquí a colación las consideraciones realizadas en nuestro Dictamen Núm. 350/2009, relativas al contraste del defecto acreditado con el estándar del servicio público de vías, según las cuales, la imperfección probada constituye un riesgo tolerado, que no rebasa los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social.

Por tanto, este Consejo considera que no concurre nexo causal entre la caída de la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 formulada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.