

Expediente Núm. 258/2009
Dictamen Núm. 118/2010

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 20 de mayo 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 15 abril de 2009, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 29 de mayo de 2008, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública, si bien finaliza su escrito solicitando que se tenga “por anunciada” la misma, “que se realizará una vez cuantificados (...) los daños sufridos”.

Expone que el día 3 de abril de 2008, alrededor de las 15:30 horas, “cuando se dirigía desde su centro de trabajo a su domicilio, en la calle,

cerca del cruce con la calle (...), sufrió una caída al pisar con su pie una baldosa” que “se encontraba despegada del suelo”, cayendo de frente y “provocándose un traumatismo facial severo”, por lo que fue trasladada en ambulancia a un centro de salud. Añade que la mutua laboral le expide el alta el día 13 de abril de 2008, “continuando con las curas pertinentes y estando pendiente la valoración de las secuelas”.

Considera que “los hechos acontecidos son consecuencia del mal estado de conservación del lugar”, por lo que existe “causalidad adecuada entre el hecho descrito y el resultado dañoso”.

Identifica a tres testigos y anuncia al Ayuntamiento su “propósito de presentar la correspondiente reclamación por responsabilidad patrimonial” una vez alcance “la total curación de las lesiones y consolidadas las secuelas que ha sufrido” a consecuencia del citado accidente.

Adjunta copia de los siguientes documentos: a) Parte al Juzgado de Guardia por accidente de trabajo *in itinere*, emitido por el Médico de Familia el mismo día del accidente, en el que se recoge el diagnóstico de “laceración nasal con pérdida de sustancia a nivel de punta de la nariz que precisa cura (...). Herida inciso contusa labio superior con laceración vertical de unos 4 cm (...) que precisa de sutura. Integridad de piezas dentarias”. b) Informe de la mutua laboral, de fecha 29 de abril de 2008, en el que figura como fecha de alta el día 13 del mismo mes, “continuando con curas a nivel de herida nasal, hasta el día de ayer. Pendiente (de) valorar secuelas”. c) Dos fotografías del lugar de los hechos y una de la interesada.

2. El día 3 de junio de 2008, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que señala que las fotografías aportadas por la interesada, “donde dice (que) se produjo el accidente, no se corresponden a la c/ sino a la intersección de las calles con” y que, tras girar “visita de inspección, se ha podido comprobar que en la citada dirección existen tres baldosas sueltas, encontrándose una de ellas hundida en uno de sus lados unos 3 cm de profundidad con respecto a la

rasante de la acera". Acompaña cuatro fotografías, de fecha 2 de junio de 2008, del detalle de la referida deficiencia.

3. Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Oviedo con fecha 18 de julio de 2008, la interesada manifiesta que, habiendo anunciado el 29 de mayo de 2008 reclamación de responsabilidad patrimonial, procede ahora a interponerla. En su escrito, tras relatar los pormenores de la caída, que en nada difieren de los expuestos en el inicial, cuantifica los daños sufridos y las secuelas en once mil quinientos cuarenta y siete euros con quince céntimos (11.547,15 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 11 días impeditivos, a razón de 52,47 € por día, 577,17 €; 16 días no impeditivos, a razón de 28,26 € cada uno, 452,16 €; 12 puntos de secuelas más el 10% del factor de corrección, 10.065,66 €. En realidad la suma de las cuantías que indica asciende a once mil noventa y cuatro euros con noventa y nueve céntimos (11.094,99 €).

Aporta el informe elaborado por un especialista en Valoración del Daño Corporal e Incapacidades Laborales que, de acuerdo con la "Ley 34/03, de Ordenación de los Seguros Privados", en el que se atribuye a las "secuelas derivadas del accidente (...) un total de 12 puntos" y se fija el tiempo empleado en su curación o mejoría clínica en 27 días, que corresponden al "periodo (...) comprendido entre la fecha del accidente (...) y la (...) de la última cura", siendo 11 de ellos de carácter impeditivo.

4. Con fecha 26 de agosto de 2008, se notifica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación -18 de julio de 2008-, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

5. El día 30 de octubre de 2008, se le comunica a la interesada la apertura del periodo de prueba y que han sido aceptados los medios propuestos por ella, indicándole que se ha requerido a los testigos para que comparezcan "en el plazo de 10 días, a contar desde el siguiente a la notificación (martes, miércoles o viernes), en horas de 9 a 14:00".

Asimismo, con fechas 30 de octubre y 10 de noviembre de 2008, se cita a dos de las personas identificadas como testigos a fin de que presten testimonio sobre las circunstancias que concurrieron en la caída, las cuales no comparecen. Sólo consta, con fecha 7 de noviembre de 2008, la declaración de una tercera testigo. Interrogada sobre el lugar exacto del accidente, la hora y dónde se encontraba en el momento del mismo, responde que aquel se produjo “a la puerta de la peluquería (...) que está en la calle”, siendo “aproximadamente las 16 horas” y que ella se encontraba “dentro de la peluquería”. En cuanto a la descripción del suceso, señala que “no (vio) la caída, pero sí cómo se levantaba con la cara herida. Pude observar que el suelo estaba en malas condiciones”. Respecto al calzado que llevaba la víctima, manifiesta que “no recuerdo, pero tacones no”, y, sobre las condiciones climatológicas, aclara que “llovía”.

6. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la reclamante el día 26 de febrero de 2009, esta no presenta alegaciones.

7. Con fecha 6 de abril de 2009, 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 formulada”, por entender que “no han quedado probadas las circunstancias en que se produjo el accidente, toda vez que la única testigo que ha comparecido no vio directamente la caída”.

8 En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de abril de 2009, registrado de entrada el día 28 del mismo mes, 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.

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, con independencia de lo que más adelante señalaremos, la reclamación se presenta con fecha 29 de mayo de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 3 de abril del mismo 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 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.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, hemos de señalar que si bien el Ayuntamiento estima, en el extracto de Secretaría y en el informe del Técnico de Administración General, que la reclamación de responsabilidad patrimonial ha sido presentada el día "29 de mayo de 2008", no da cumplimiento en ese momento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y notificación del procedimiento, así como los efectos que puede producir el silencio administrativo, sino que lo hace el día 26 de agosto de 2008, una vez presentado el segundo escrito de la reclamante, e indicándole como "fecha de recepción: 18-7-2008", aunque en este la perjudicada se limita a reiterar lo ya manifestado en el anterior y a concretar la cuantía de la indemnización que solicita, y a pesar de que el Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, en su artículo 6, no considera la evaluación económica como un requisito esencial para que se inicie el procedimiento.

En segundo lugar, advertimos que se notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia, pero no consta en el expediente que se le facilite una relación de los documentos obrantes en el mismo, tal y cómo dispone el artículo 11.1 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

En tercer lugar, observamos que la prueba testifical se practicó sin atender a lo exigido por el artículo 81 de la LRJPAC, pues se remitió a los

testigos un oficio en el que se les instaba a comparecer en el plazo de 10 días a contar desde el siguiente a la notificación, entre las 9:00 y las 14:00 horas, lo que se comunicó también a la reclamante.

El artículo 81 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas” y, en su apartado 2, que “En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan”. Pues bien, en el presente supuesto, en las notificaciones efectuadas a los testigos y a la interesada no se consignó la fecha y la hora en que se iba a practicar el interrogatorio, sino un plazo en días y en horas dentro del cual el testigo podía comparecer. Es más, en la notificación a la reclamante ni siquiera se le indicó la posibilidad de estar presente en el momento de realizar la prueba y de proponer preguntas para formular a los testigos, de lo que resulta que no tuvo un completo conocimiento previo de la práctica de la prueba.

No obstante, la perjudicada pudo acceder a la declaración testifical con posterioridad y alegar lo que considerase oportuno en el trámite de audiencia, en el cual no manifestó reparo alguno, por lo que no podemos apreciar indefensión. Por otro lado, la testigo que compareció declaró que “no (vio) la caída, pero sí cómo se levantaba con la cara herida” y que pudo “observar que el suelo estaba en malas condiciones”, y debemos entender que habría manifestado lo mismo aunque la reclamante estuviera presente en el interrogatorio.

Por último, 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 43.3, 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.- Del relato de los hechos que hace la interesada, corroborado por la prueba testifical, ninguna duda alberga este Consejo Consultivo respecto al hecho mismo de la caída, en una calle de Oviedo, sobre las 15:30 horas, del día 3 de abril de 2008. La realidad del daño alegado la acreditan los partes correspondientes a la asistencia médica prestada, que obran incorporada al expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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, hemos de analizar si la caída que produjo el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público y, en su caso, si la indemnización que solicita la reclamante se corresponde, en su totalidad, con los daños ocasionados por aquella.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de pavimentación de las vías públicas.

A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de la acera, 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.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que el servicio público de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el mantenimiento de las aceras del municipio en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, máxime cuando este se compone generalmente de baldosas cuyo diseño suele incluir relieves o irregularidades. Toda persona que camine por una acera ha de ser consciente de los riesgos consustanciales del deambular por un pavimento que es imposible que sea totalmente plano. Esa mínima atención que se ha de tener para no asumir más riesgos de los necesarios y razonables ha de incrementarse, y es exigible que así sea, cuando existen situaciones que aumentan el riesgo, sea por causa de la propia persona (edad, discapacidad, calzado inapropiado), sea por circunstancias atmosféricas u otras.

La reclamante hace responsable al Ayuntamiento de los daños que le ocasionó la caída por el "mal estado de conservación del lugar, motivado por la omisión de la puesta en práctica de las medidas necesarias para un óptimo mantenimiento del mismo", al entender que aquella se había producido "al pisar con su pie una baldosa" que "se encontraba despegada del suelo", admitiendo que el motivo de la caída "no fue otro que el hecho de la deficiente colocación de una baldosa (que) se encontraba suelta".

Como prueba de esta imputación la interesada aporta dos fotografías "realizadas en el momento del accidente", pero carentes de fecha, y la única testigo de los propuestos que depuso sólo manifiesta que no vio la caída, sino "cómo se levantaba (la perjudicada) con la cara herida. Pude observar que el suelo estaba en malas condiciones".

La Administración municipal informa el día 3 de junio de 2008 que en dicha acera "existen tres baldosas sueltas, encontrándose una de ellas hundida en uno de sus lados unos 3 cm de profundidad con respecto a la rasante de la

acera”, y acompaña cuatro fotografías fechadas el día 2 del mismo mes, es decir, dos meses después del accidente, por lo que nada aportan al respecto.

En el presente caso, las afirmaciones con referencia al estado de la acera no precisan ni el modo ni las circunstancias concretas que rodearon el incidente, y las pruebas presentadas, unidas al propio relato que efectúa la reclamante, sólo acreditan la realidad misma de la caída, pero no permiten llegar a la convicción de que esta fuese consecuencia de las características presuntamente defectuosas del pavimento, ni mucho menos que deba considerarse como causa determinante de aquella la presencia en la acera de una baldosa suelta.

Este Consejo ya ha señalado en dictámenes anteriores que, cuando no existe prueba que permita vincular al servicio público la causa determinante del daño, 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, de acuerdo con los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración municipal.

No obstante, aunque, a efectos meramente dialécticos, se pudiera deducir de la declaración de la testigo de que “el suelo estaba en malas condiciones” que implícitamente se estaba refiriendo a la existencia de “una baldosa despegada”, la conclusión del presente dictamen no cambiaría, pues faltaría igualmente la acreditación de que la misma fue la causa del tropiezo que ocasionó la caída de la reclamante.

A mayor abundamiento, en las fotos aportadas por la interesada se comprueba que el accidente se produce en una zona de amplia visibilidad, diáfana y sin obstáculos, de manera que el riesgo que constituiría “una baldosa suelta” no entrañaría un peligro de entidad suficiente como para causar caídas al común de los viandantes, puesto que se trata de deterioro menor, visible y evitable. Si a ello añadimos, como ya se ha indicado anteriormente, que los peatones han de prestar una atención mínima al caminar por la acera y ser conscientes de los riesgos consustanciales que conlleva esta actividad, se

alcanzaría de nuevo la misma conclusión desestimatoria de la reclamación presentada.

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,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.