

Expediente Núm. 347/2009
Dictamen Núm. 189/2010

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 9 de septiembre 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 10 de agosto de 2009, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 24 de abril de 2008, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública el día 31 de enero del mismo año, “sobre las 7:30 horas (...), (en) la calle, a la altura del parque por la acera de enfrente, cuando debido a que una baldosa se encontraba y encuentra en la actualidad

suelta y se hunde cuando se pisa en ella, tropezó con el borde de la siguiente, cayendo al suelo”.

Señala daños físicos consistentes en “periartritis escapulo humeral derecha postraumática” que le origina una “impotencia funcional de su hombro derecho”, por lo que se le declara en “situación de incapacidad temporal el día 25 de marzo (...), en la que se encuentra actualmente, realizando tratamiento rehabilitador”.

Indica a una testigo de la caída.

No cuantifica el importe de la indemnización.

Adjunta a su reclamación copia de los siguientes documentos: a) Cuatro fotografías del lugar de la caída. b) Dos informes del Hospital, de fechas 5 de febrero y 8 de abril de 2008. c) Parte de baja de incapacidad temporal por contingencias comunes, de fecha 25 de marzo de 2008.

2. Con fecha 28 de abril de 2008, un Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que refiere que “girada visita de inspección a la calle (en uno de los pasajes del parque), se ha podido comprobar que en la citada dirección, y tal como se muestra en las fotografías aportadas por la interesada, existe una baldosa suelta que se encuentra hundida en uno de los lados 1,5 cm de profundidad respecto a la rasante de la acera”.

3. Con fecha 17 de mayo de 2008, se notifica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

4. Mediante escrito notificado en fecha 26 de mayo de 2008, se cita a la testigo propuesta para que comparezca en el plazo indicado “a fin de prestar su testimonio sobre las circunstancias que concurrieron en la caída”, lo que se notifica a la reclamante en la misma fecha. El día 6 de junio de 2008 se practica

la prueba testifical. La testigo afirma que conoce de vista a la reclamante, que el accidente tuvo lugar sobre las 7:30 horas en la calle, en la acera de comienzo del parque “exactamente en el lugar que muestra la foto que obra en el expediente. A la pregunta de dónde se encontraba en el momento del accidente, responde que caminaba frente a la reclamante, “a lo lejos vi que se caía, cuando fui a auxiliarla observé que estaba encima de unas losetas sueltas y con un desnivel entre ellas y ella estaba quejándose”, no llovía y el suelo estaba seco. A la pregunta de qué tipo de zapatos llevaba la reclamante, responde que eran planos.

5. Con fecha 30 de junio de 2008, se notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia “por un plazo de diez días (...), pudiendo obtener copia de los documentos obrantes en (el expediente), y presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes”. El día 2 de julio de 2008, se presenta la interesada en las dependencias administrativas y recibe copia del expediente.

6. Con fecha 7 de julio de 2008, la reclamante presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se reafirma en los términos expresados en el escrito inicial. Añade que “al día de hoy” no puede cuantificarse la indemnización “por cuanto me encuentro de baja laboral aún y pendiente de intervención quirúrgica por amplia rotura de espesor completo afectando a las fibras del tendón del músculo supraespinoso”.

7. Mediante escrito notificado a la interesada el día 13 de enero de 2009, se le requiere para que en el plazo de 10 días, presente “el alta médica o, en su defecto, parte de confirmación de la baja”, advirtiéndole que “en otro caso se declarará la inadmisibilidad de su solicitud”.

8. Con fecha 14 de enero de 2009, la reclamante presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Oviedo, en el que refiere que “no tiene el alta médica, que ha sido intervenida de rotura parcial del manguito hombro derecho el pasado 21 de noviembre, estando en la actualidad pendiente de rehabilitación en el Hospital

Adjunta copia de la siguiente documentación: a) Parte médico de confirmación de incapacidad temporal, de fecha 9 de enero de 2009. b) Informe de alta del Servicio de Traumatología del Centro, de fecha 22 de noviembre de 2008 en el que se refiere: “Paciente que ingresa remitida por el SESPA para tratamiento quirúrgico mediante Cirugía Artroscópica de hombro derecho (...), por rotura parcial manguito hombro derecho”.

9. Con fecha 26 de junio de 2009, la reclamante presenta en el registro municipal un escrito en el que cuantifica el importe de la indemnización en un total de treinta y cinco mil doscientos ochenta y siete euros con cincuenta y siete céntimos (35.287,57 €).

Adjunta copia de la siguiente documentación: a) Informe médico del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación del Hospital, de fecha 4 de junio de 2009. b) Resolución de la Directora Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social por la que se emite el alta médica de la reclamante con efectos el día 12 de junio de 2009. c) Nueve facturas emitidas por un centro de fisioterapia.

10. Con fecha 30 de junio de 2009, un Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada, pues la “escasa entidad” del desperfecto que supuestamente causó la caída, exime de responsabilidad de la Administración.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 10 de agosto de 2009, registrado de entrada el día 20 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, la reclamación se presenta con fecha 24 de abril de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 31 de enero de 2008, 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.

Sin embargo, observamos 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.-La interesada reclama a la Administración municipal una indemnización por los daños sufridos tras una caída producida al pisar una baldosa suelta.

Respecto a los daños por los que se reclama, resulta acreditada su existencia a través de los informes médicos aportados, en los que se diagnostica “periartritis escapulohumeral postraumática”, tras cuya “mala evolución” se constata la existencia de “rotura de espesor completo supraespinoso y artrosis acromio-clavicular” que requiere intervención quirúrgica.

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.

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.

Sin embargo, en el presente caso, la primera cuestión que es preciso dilucidar no radica en la delimitación del servicio público municipal referido a los estándares de mantenimiento de los pavimentos viarios, sino en algo previo, en la determinación de los hechos por los que se reclama. Como ya hemos expuesto con ocasión de dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de éste sería suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los principios plasmados en los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impediría, por sí sola, apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Respecto a la caída que alega haber sufrido la solicitante, la prueba practicada no aporta certeza acerca del modo de producirse ni la causa. En las fotografías, sin fechar, aportadas por la propia perjudicada, y que según sus manifestaciones y las de la testigo presencial corresponden al lugar de la caída, el único defecto importante apreciable en el pavimento es la aludida baldosa suelta. Sin embargo, la testigo indica que “a lo lejos vi que se caía, cuando fui a auxiliarla observé que estaba encima de unas losetas sueltas y con un desnivel entre ellas”. Por tanto, puesto que la testigo no se pronuncia sobre el motivo de la caída pero sí sobre sus circunstancias de hecho, estimamos que ha quedado sin demostrar plenamente el origen de la caída, aunque es posible alcanzar la convicción de que se ha producido en el modo indicado.

En cualquier caso, y aun considerando acreditado que la caída se produjo en la forma descrita por la interesada, nuestro dictamen habría de ser igualmente desestimatorio. En efecto, en la prueba gráfica aportada junto con la reclamación se observa la existencia de un tramo de acera despejado, sin obstáculos, en aparente buen estado de conservación, salvo en lo que se refiere a una única baldosa ligeramente hundida respecto al resto, tal y como

se refleja en el informe Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento, que cifra el desnivel en 1´5 centímetros en un lateral.

La valoración de esta circunstancia nos situaría, a los efectos de enjuiciar la imputación a la Administración de los daños alegados, ante la valoración de si la prestación del servicio público de conservación del pavimento de las vías urbanas incluye la garantía de que no exista en una acera una baldosa suelta.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, ni que alcancen a la obligación de eliminar, de forma perentoria, toda imperfección o defecto de una acera, por limitado que sea. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

A juicio de este Consejo Consultivo, una única baldosa ligeramente hundida respecto al resto constituye una anomalía irrelevante que carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento.

En tales supuestos, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos 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. 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.