

Expediente Núm. 132/2012
Dictamen Núm. 189/2012

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 21 de junio de 2012, 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 21 de mayo de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 16 de marzo de 2011, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad

patrimonial por los daños y perjuicios padecidos como consecuencia de una caída en la vía pública el día 5 de junio de 2009.

Expone que en esa fecha, "entre las 17:30 y las 18 horas", transitaba por la calle en dirección a la calle cuando, "justo al inicio" de la misma, que "presenta una sensible pendiente (13%, según información del propio Ayuntamiento)", sufrió un "resbalón cayendo al suelo". Precisa que "su forma de caminar era normal, sin prisa, y calzaba unos zapatos propios del tiempo en el que ocurrieron los hechos. Por otra parte", añade, "el pavimento estaba mojado, dado que en el momento del siniestro estaba lloviendo", y sostiene que resulta "en extremo deslizante" en tales circunstancias, pese a lo cual no se advierte "la adopción de medida alguna para evitar las caídas de los peatones en esta zona". Aclara que el percance "tuvo lugar sobre la zona pavimentada con piedra caliza de color rosado, no sobre el adoquín".

Continúa relatando que la caída fue presenciada por una dotación de la Policía Nacional que patrullaba casualmente por la zona, siendo auxiliada por sus miembros y por el personal de un negocio de hostelería próximo. Trasladada en ambulancia a un centro hospitalario, fue diagnosticada de una "fractura abierta grado I de tibia y peroné derechos", de la que fue intervenida quirúrgicamente, teniendo lugar el "alta médica" de sus lesiones el día "19 de abril de 2010".

Atribuye el daño sufrido al defectuoso estado del pavimento y solicita una indemnización por importe de diecisiete mil ciento cuarenta y tres euros (17.143 €).

Propone la práctica de prueba testifical, consistente en declaración de los efectivos de la Policía Nacional que le prestaron ayuda, y adjunta la siguiente documentación: a) Dos fotografías del lugar. b) Informe emitido el día 29 de noviembre de 2010 por el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y

Obras del Ayuntamiento de Oviedo, en el que se informa que "la inclinación media en la parte superior de la calle es del 13%, el pavimento en sus laterales está formado por losa de piedra caliza abujardada y en su carril central de adoquín de piedra caliza a corte de sierra". c) Informes médicos de alta y de consultas externas, emitidos por el Servicio de Traumatología del Hospital, de fechas 18 de junio de 2009 y 19 de abril de 2010.

2. Obra incorporado al expediente remitido un informe, de fecha 24 de marzo de 2011, elaborado por el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras del Ayuntamiento de Oviedo en el que se indica que, "girada visita de inspección (...), en la actualidad el pavimento se encuentra en perfectas condiciones de uso, reiterándonos en nuestro informe de 29 de noviembre de 2010".

3. El día 17 de mayo de 2011, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo solicita a la Jefatura Superior de la Policía Nacional una copia del parte de intervención de la dotación en el percance sufrido por la interesada.

Con fecha 20 del mismo mes, el Jefe Accidental de la Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana remite, en respuesta a esa petición, un escrito en el que comunica que, "realizando labores de prevención de la delincuencia", los agentes que identifica "observaron el 5 de junio de 2011, en torno a las 18 horas, a una mujer" (la reclamante) "que caía al suelo en la calle", solicitando, ante la gravedad de la lesión, la presencia de una ambulancia para su traslado al hospital.

4. Mediante escrito de 6 de junio de 2011, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo solicita a la Jefatura Superior de la Policía Nacional

una "ampliación" del informe emitido, con detalle de "las circunstancias en que se produjo la caída objeto" del expediente.

En escrito de 9 de junio de 2011, el Jefe de la Brigada informa que "la persona caída bajaba por la citada calle acompañada por unos amigos. En esos instantes comenzaba a llover abundantemente y el suelo ya estaba mojado, produciéndose la caída al resbalar la mujer".

5. Con fecha 5 de julio de 2011, la Instructora del procedimiento comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

En la misma fecha, se le informa igualmente del traslado de la solicitud a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

6. El día 1 de julio de 2011, la compañía aseguradora remite al Ayuntamiento de Oviedo un escrito en el que indica que, a su juicio, ninguna responsabilidad es imputable al Ayuntamiento.

7. Con fecha 13 de septiembre de 2011, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia "por un plazo de 10 días, durante los cuales se le pondrá de manifiesto el expediente (...), pudiendo obtener copia de los documentos obrantes en él y presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes".

8. El día 16 de septiembre de 2011, la perjudicada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que solicita la emisión de informe por parte del Servicio de Proyectos, Obras y Transportes "a fin de que se indique si durante el año 2009 se había efectuado

algún tipo de mantenimiento sobre el pavimento de piedra caliza abujardada de la calle, intersección con -donde la pendiente es de un 13%-, para evitar el deslizamiento de los viandantes. En caso afirmativo indique en qué consistió dicho mantenimiento y las fechas” en las que el mismo “tuvo lugar durante el año 2009”.

9. Con fecha 24 de octubre de 2011, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras emite informe sobre las alegaciones presentadas por la reclamante. En él indica que “el pavimento formado por losas de piedra caliza que conforman las franjas laterales de la calle sufre un cierto desgaste debido al uso, los agentes atmosféricos, trabajos de limpieza, etc.”. Por ello, y “con objeto de mantener una adherencia aceptable en el pavimento para el tránsito peatonal, se procede periódicamente al abujardado de la superficie de las losas mediante el desbastado de la misma por medio de unos rodillos giratorios y percutores que disponen de unas cabezas metálicas”; abujardado que en la calle en la que sucedió el accidente se realizó “en los meses de agosto de 2004 y posteriormente en febrero de 2011”.

10. El día 7 de noviembre de 2011, la Jefe de la Sección de Vías concede a la perjudicada un nuevo trámite de audiencia, transcurriendo el mismo sin que conste que se hayan presentado nuevas alegaciones.

11. Con fecha 21 de mayo de 2012, una Técnica de la Sección de Vías, con el visto bueno de la Jefa de la Sección, emite propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada. En ella, tras citar cierta jurisprudencia menor relativa a la extensión de la obligación municipal de conservación de aceras, afirma que ha resultado acreditado en el expediente “el

correcto mantenimiento del lugar”, razonando que “en el caso que nos ocupa ni la supuesta falta de abujardado hubiera constituido un obstáculo insalvable o peligroso” y que “fue la más que probable deambulacion descuidada de la interesada (a la cual le es exigible un mínimo cuidado) la única razón determinante de la caída”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de mayo de 2012, registrado de entrada el día 29 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 16 de marzo de 2011, y obra en el expediente un informe de consultas externas emitido por el Servicio de Traumatología el día 19 de abril de 2010 en el que se constata que, en esa fecha y tras una evolución posoperatoria correcta, se observa "una consolidación actual de la fractura, sin limitación funcional", por lo que hemos de considerar este momento como aquel en el que ha tenido lugar la total curación del daño producido, lo que lleva a concluir que la solicitud 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 43.3, 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 reclamante interesa una indemnización por las lesiones sufridas tras una caída que considera causada por el defectuoso estado de la acera en el punto concreto en el que se produce aquella.

La realidad del daño, concretado en la fractura de tibia y peroné padecida por la perjudicada, resulta acreditada a la vista de los informes médicos obrantes en el expediente. Igualmente, y según el parte de intervención de la dotación de la Policía Nacional que presencié los hechos, tampoco ofrece dudas la certeza de la caída y las circunstancias en que la misma tiene lugar, originándose al resbalar la interesada en un tramo en cuesta de una calle un día de abundante lluvia.

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, debemos determinar si la caída que produce el daño es o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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.

Es doctrina de este Consejo que en ausencia de un estándar legal 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 deber de vigilancia municipal inherente al mismo, alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una acera, por limitado que este 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.

Asimismo, ha de recordarse 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*, y su ausencia impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

La interesada aduce que “en el punto del siniestro” la inclinación de la vía es “de un 13%, no presentando ningún elemento de ayuda a los peatones”, de la índole de un “pasamanos” como el existente en otro tramo de la misma calle cuyo fin, señala, es “auxiliar a los viandantes para poder descender con seguridad por una zona de tanta pendiente”. Afirma en su escrito inicial que “sobre el pavimento no se había aplicado ninguna acción eficaz que evitase el deslizamiento de los peatones”, destacando que ni el material (piedra caliza) es

el adecuado, ni “estaba suficientemente abujardada”; en este sentido, solicita en sus alegaciones información sobre las operaciones de mantenimiento realizadas en el pavimento durante el año 2009.

En respuesta a tal petición, el Servicio municipal competente manifiesta que en los meses de agosto de 2004 y febrero de 2011 se procedió al abujardado de la superficie, actuación que tiene como finalidad otorgar al pavimento mayor carácter antideslizante. Frente a tal aseveración, nada opone la reclamante en cuanto a la adecuación de tal periodicidad, ni en favor de la falta de idoneidad del material empleado inicialmente denunciada, careciendo de soporte técnico la concreta imputación que realiza.

La Administración consultante, por su parte, propone la desestimación de la reclamación por considerar que el mantenimiento de la zona es correcto, achacando el accidente a un probable descuido de la interesada, lo que no cabe suscribir a la vista de lo declarado por los testigos presenciales, dos agentes de la Policía Nacional, de cuyas manifestaciones no cabe deducir indicios de desatención por parte de la viandante, ni, al contrario, de una especial diligencia, que ciertamente la adversa climatología y las condiciones de la vía exigían.

A la vista de lo anterior, este Consejo considera que no resulta probada la existencia de infracción alguna en el estándar de conservación de las vías peatonales, pues no se contradice el carácter antideslizante del pavimento ni la suficiencia de las labores de abujardado que consta realizó el Servicio competente años antes y después de la caída. Tampoco se ha demostrado la exigibilidad de disponer de elementos auxiliares de sujeción, como “barandillas”.

A nuestro juicio, las consecuencias del desafortunado accidente no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos

ante la concreción de un riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, 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, 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.