

Expediente Núm. 210/2012
Dictamen Núm. 281/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 17 de octubre de 2012, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 24 de julio de 2010, 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 21 de octubre de 2010, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada en relación con las lesiones padecidas tras una caída en la vía pública.

Expone que padeció dicha caída “en fecha 22 de marzo de 2010, sobre las 12:00 horas, cuando (...) se dirigía caminando hacia el centro de salud,

en la calle, frente al n.º 3 (...), debido al mal estado de conservación de la acera, ya que existen varias baldosas elevadas, otras hundidas y varias rotas (...), sufrió una caída” y, a consecuencia de ella, “erosiones en codo y mano izquierda, y en rodilla derecha, fractura transversa de rótula no desplazada”, que la mantuvieron “incapacitada para sus ocupaciones habituales desde la fecha del accidente 22 de marzo de 2011 hasta el 15-9-2011, fecha en la que ha sido dada de alta por su médico de cabecera, pero padeciendo secuelas consistentes en limitación de la movilidad de la rodilla derecha”.

Solicita una indemnización por importe de diez mil novecientos ochenta y siete euros con ochenta y cuatro céntimos (10.987,84 €), que desglosa en 9.838,06 € por 178 días impeditivos y 1149,78 € por “limitación de la movilidad de la rodilla”.

Junto con la reclamación, acompaña los siguientes documentos: a) Informe elaborado por la Policía Local, de fecha 18 de mayo de 2011, que incorpora cuatro fotografías del pavimento de la calle frente al n.º 3, realizado a requerimiento del yerno de la interesada. b) Parte de Urgencias del Hospital c) Parte del Centro de Salud de “fecha 23-03-2011”. d) Informe del Centro de Salud de “15-09-2011, fecha en la que se le da de alta”.

2. El día 3 de noviembre de 2011, el Jefe de Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras, informa “que la deficiencia señalada por la interesada ha sido reparada por la empresa (...) el 30 de marzo de 2011, dentro de los trabajos de conservación y mantenimiento de obras públicas que se realiza habitualmente” por el Ayuntamiento.

3. Con fecha 24 de noviembre de 2011, 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. Con idéntica fecha, se le requiere 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.

4. Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Oviedo con fecha 2 de diciembre de 2011, la interesada reitera, como medios probatorios, los mismos documentos ya incorporados con su escrito inicial.

5. Consta en el expediente la remisión de copia de la documentación obrante en el procedimiento tanto a la correduría de seguros como a la compañía aseguradora, así como la comunicación de estos traslados a la interesada.

El día 24 de abril de 2012, la correduría de seguros remite informe de la aseguradora, la cual considera que no existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento.

6. El día 11 de mayo de 2012 se notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia. Transcurrido el plazo al efecto, no consta la presentación de alegaciones.

7. Con fecha 6 de junio de 2012, la Jefa de Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada, al considerar que el desperfecto al que se refiere la reclamación "es de escasa entidad" por lo que "no infringe el estándar de conservación" exigible. Por otra parte, considera que la interesada "lo habría sorteado con relativa facilidad si se hubiera conducido con la mínima diligencia exigible, dada la notoria visibilidad de los desperfectos y la hora en que se produjo el accidente". Finalmente añade que "la posterior reparación del defecto (...) no supone reconocimiento de responsabilidad sino contrariamente, manifestación de la diligencia exigible en el funcionamiento del servicio, una vez advertido el incidente".

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de julio de 2012, registrado de entrada el día 2 de agosto siguiente, 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 21 de octubre de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída de la perjudicada- el día 22 de marzo 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 Responsabilidad Patrimonial.

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 los daños sufridos tras una caída que considera causada por la existencia de “varias baldosas elevadas, otras hundidas y varias rotas”.

La realidad de, al menos, los daños físicos alegados, al margen de las posibles secuelas, resulta acreditada con los informes de centros sanitarios públicos a los que acude, en los que consta “fractura transversa de rótula no desplazada” y “erosiones en codo y mano izquierda”.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar 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 determinar cómo se produce la caída y si la misma es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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.

Antes de analizar si el servicio público municipal ha cumplido sus obligaciones de mantenimiento, debemos examinar las circunstancias del accidente, sin las cuales no es posible establecer el nexo causal entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial.

La interesada manifiesta en el escrito de reclamación que sufrió una caída como consecuencia “del mal estado de conservación” de un tramo de acera. Sin embargo, no consta en el expediente prueba alguna que acredite cuál haya sido el lugar concreto donde se produjo dicha caída, ni que acredite, o tan siquiera explique, el modo en que se desencadenó. En efecto, según lo

actuado en el expediente, la concreción del lugar se realizó en la tarde del día de la caída por un yerno de la accidentada, quien requirió entonces la presencia de la Policía Local para que levantara un parte del accidente. Según consta, dos Agentes se personaron en el lugar en el que habían sido requeridos, y recogiendo las manifestaciones del familiar de la perjudicada informan de que “nos manifiesta que en la mañana del día de hoy, su suegra había tenido una caída por motivo de esas baldosas y se había fracturado la pierna a la altura de la rodilla”. El informe incorpora cuatro fotografías de unas irregularidades que definen como “varias baldosas elevadas, otras hundidas y algunas rotas, en una superficie aproximada de 1 m²”. En las fotografías podemos nosotros observar, en las inmediaciones de dos arquetas diferentes, la existencia de algunas losetas rotas, algunas ligeramente hundidas y otras ligeramente elevadas.

A la vista de ello, hemos de comenzar por indicar que ninguna de los Policías observó el accidente, ni tomó declaración a la víctima ni a posibles testigos; por otra parte, la persona que requiere su presencia, familiar de la interesada, tampoco se presenta como testigo directo, sino que refiere unas circunstancias de un accidente que él tampoco habría observado. A todo ello añadimos que, pese a que el Ayuntamiento solicitó a la interesada la aportación de prueba de los hechos, en trámite de subsanación y mejora de la solicitud, esta no presentó otra prueba distinta que la documental referida, que ni prueba el lugar de la caída ni mucho menos el posible mecanismo desencadenante, sin mencionar la existencia de testigos del accidente, lo que resulta extraño a este Consejo Consultivo si tenemos en cuenta que la caída se habría producido, según su relato, delante de un centro de salud, a mediodía, y que dada la edad de la perjudicada, que tenía 82 años en aquel momento, suponemos habría requerido la ayuda de alguna persona para incorporarse y acceder, no sabemos si primero a ese centro de salud, o bien directamente al Servicio de Urgencias del hospital, donde fue atendida a las 12:59 horas de el mismo día de la caída.

En definitiva, la perjudicada, sobre quien pesa la carga de probar los hechos sobre los que fundamenta su reclamación, no ha realizado actividad probatoria alguna, más allá de la documental ya comentada, que pruebe o

aporte indicios racionales que nos permitan, valorando la prueba en su conjunto, tener por acreditados el lugar y el modo en el que se produjo la lesión que pretende imputar al Ayuntamiento. Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, esta ausencia es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la falta de acreditación del relato fáctico impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

No obstante, aunque considerásemos probados los presupuestos de hecho alegados por la interesada, la conclusión del presente dictamen no cambiaría. 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. 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.

En este sentido, consideramos que las irregularidades que podemos observar en las fotografías realizadas por la Policía Local, carecen de la entidad suficiente, en línea con lo que aprecia el Ayuntamiento, 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.