

Expediente Núm. 174/2012
Dictamen Núm. 312/2012

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 8 de noviembre 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 20 de junio 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 9 de junio de 2011, la interesada presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios padecidos como consecuencia de una caída en la vía pública el día 27 de mayo 2011.

Relata que en esa fecha, a las “19:50 horas”, sufrió una “caída de consideración en la acera de la calle (frente al centro de salud) por

tropezón con baldosa rota y mal colocada". Tras ser atendida en dicho centro, fue derivada al Servicio de Urgencias del Hospital, donde se le diagnosticó una "fractura infrasindesmal desplazada de maleolo peroneo" izquierdo por la que se sometió a intervención quirúrgica el día 3 de junio de 2011.

Precisa que a consecuencia del accidente no pudo acudir "a una reunión familiar en Francia" en el periodo comprendido entre los días 7 y 17 de junio, para lo que había adquirido un billete de avión el día 3 de mayo de 2011, cuyo importe no le ha sido reembolsado.

Adjunta nueve fotografías, sin fecha, del lugar del percance; informes médicos acreditativos de la lesión sufrida; "información sobre el vuelo", y factura correspondiente al mismo.

2. Figura incorporado al expediente un informe, emitido el 17 de junio de 2011 por el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras del Ayuntamiento de Oviedo, en el que, tras "visita de inspección" al lugar de los hechos, se hace constar "que la deficiencia señalada por la interesada ha sido reparada (...) el 8 de junio de 2011, dentro de los trabajos de conservación y mantenimiento de obras públicas" realizados habitualmente por el Ayuntamiento.

Se adjunta una fotografía que refleja el estado "actual de la zona afectada", datada el día 16 de junio de 2011.

3. Con fecha 5 de septiembre de 2011, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la reclamante la fecha de recepción de su solicitud, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

En la misma fecha la requiere para que, de conformidad con lo previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, proceda, en el plazo de diez días, a la mejora de su solicitud, indicando los "medios de prueba" de los que pretende valerse y la "cuantificación de la reclamación".

4. El día 29 del mismo mes, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento un escrito en el que señala que, estando “pendiente” de la estabilización “de las lesiones”, no puede realizar la evaluación solicitada de forma completa, si bien recuerda que el “precio abonado por la reserva” de los billetes de avión ha de considerarse como gasto resarcible, al ser imputable a la caída la imposibilidad de efectuar el desplazamiento.

En cuanto a “la existencia de testigos de la caída”, indica el nombre de la médica que la atiende en el centro de salud, añadiendo que fue recogida “de la calle” por personal del mismo centro sanitario que acudió a auxiliarla, lo que puede ser verificado por el propio Ayuntamiento, pues, a su juicio, posee “los medios” necesarios para la averiguación de tales datos.

5. Con fecha 28 de octubre de 2011, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la interesada la Resolución del Concejal de Gobierno de Economía de 25 de octubre de 2011, por la que, de acuerdo con el contenido de la propuesta de resolución emitida al efecto, se desestima la prueba solicitada, toda vez que “de sus manifestaciones se deduce que” ni la médica ni el resto “del personal” que “salió para recogerla (...) fueron testigos directos de la caída”.

En relación con la misma, la reclamante presenta un escrito el día 18 de noviembre de 2011 en el que expone que, a su juicio, “a esa Administración no le interesa ni colaborar” en la identificación de los testigos “ni mucho menos que el personal del centro sanitario declare acerca de lo acontecido ese día y del penoso estado de la acera y de la baldosa”, que, según dice, “conoce perfectamente” la doctora que la atendió.

6. El día 17 de febrero de 2012, la perjudicada presenta un escrito al que adjunta el informe emitido por un especialista en Valoración Médica del Daño Corporal, con base en el cual cuantifica la indemnización solicitada en dieciocho mil euros (18.000 €).

7. Con fecha 20 de febrero de 2012, 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 presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes”.

8. El día 2 de marzo de 2012, la interesada presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo un escrito de alegaciones en el que afirma que el contenido del informe emitido por los servicios técnicos municipales evidencia el reconocimiento de “la existencia de la baldosa rota y mal colocada en el lugar” de la caída.

9. Con fecha 21 de mayo de 2012, una Técnica del Ayuntamiento de Oviedo, con el visto bueno de la Jefa de la Sección de Vías, emite propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación formulada, atendiendo al carácter “mínimo” del desperfecto existente en la baldosa.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de junio de 2012, registrado de entrada el día 3 de julio 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.

Posteriormente, con fecha 25 de octubre de 2012, se registra de entrada en este Consejo una comunicación procedente del Ayuntamiento de Oviedo en la que se informa de la interposición por la reclamante de recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo.

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 9 de junio de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 27 de mayo 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.

Ahora bien, se aprecia que la comunicación dirigida a la reclamante en cumplimiento de lo previsto en el artículo 42.4 de la LRJPAC se remite dos meses y medio después de la presentación del escrito inicial, a pesar de que el citado precepto dispone su envío “dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación”.

Asimismo, se advierte 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.

Sin embargo, puesto que de la comunicación remitida por el Ayuntamiento en el mes de octubre de 2012 se deduce la pendencia de recurso contencioso-administrativo sin que conste formalmente que dicho procedimiento haya finalizado, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en caso contrario habría de acatarse el pronunciamiento judicial. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

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 LRRL), 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 el daño físico derivado de una caída que atribuye al deficiente estado del pavimento de la acera por la que transitaba.

A la vista de los informes médicos obrantes en el expediente no ofrece duda alguna la realidad de la lesión sufrida, consistente en "fractura infrasindesmal de peroné izdo.", debiendo ser valorados, en caso de concurrir los restantes requisitos determinantes de la existencia de responsabilidad patrimonial, los demás daños invocados (de índole moral, por una parte, y los correspondientes a la pérdida de las cantidades abonadas para la realización de un viaje que hubo de cancelarse a consecuencia del accidente, por otra).

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 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, sin que pueda exigirse que su estado se encuentre 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 y hendiduras, de igual modo que otros elementos que de ordinario se sitúan en las aceras, como las tapas de alcantarillas y registros, comportan resaltes de cierto espesor. 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.

No obstante, la primera cuestión que ha de delimitarse, una vez probada la certeza del daño, es la de la acreditación de las circunstancias concurrentes en el momento de producción de la caída. Al respecto, tal y como señala el

Ayuntamiento, ha de tenerse en cuenta que no existen testigos presenciales de la misma, pues los propuestos por la reclamante -personal sanitario del centro en el que es asistida en ese momento- se limitaron, según su propia exposición de los hechos, a auxiliarla, saliendo al exterior una vez producido el percance. Así se desprende de los términos en que se pronuncia la médica que la atiende en el escrito aportado junto con la reclamación inicial, al señalar que la paciente fue “recogida previamente por el personal sanitario en la vía pública donde sufrió una caída causal, según refiere, al tropezar”, lo que permite considerar que el expuesto constituye un relato coherente, siendo plausible que el alegado “tropezón con baldosa rota” sea la causa del accidente; más aún cuando los propios servicios técnicos municipales reconocen la existencia de la deficiencia, que es reparada apenas diez días después.

A la vista de la documentación gráfica aportada por ambas partes es indiscutible la presencia de una baldosa rota, reseñada con un círculo en varias de las fotografías que adjunta la perjudicada. Sin embargo, y pese a carecer de datos referentes a la medida de la grieta que se advierte, compartimos la conclusión que alcanza el Ayuntamiento en la propuesta de resolución respecto a la escasa magnitud del defecto. Efectivamente, cabe señalar que la rotura no afecta a una baldosa completa, sino a una parte de una de ellas en la que se asienta una tapa de registro; con mayor precisión, puede observarse a simple vista que las dimensiones de la porción afectada representan apenas una cuarta parte de la extensión de una de las baldosas adyacentes a aquella, lo que impide estimar que pueda constituir un elemento potencialmente lesivo para el tránsito de los peatones, para lo que no presenta entidad suficiente, sin que altere tal consideración, como pretende la reclamante, el hecho de que poco tiempo después el Ayuntamiento procediera a su reparación en el marco de las labores de mantenimiento ordinarias del pavimento.

A nuestro juicio, no puede imputarse el accidente al servicio público, que se ofrecía en el marco de los estándares admitidos, sino que nos hallamos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es, en fin, 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, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, 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.