

Expediente Núm. 214/2012
Dictamen Núm. 316/2012

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 25 de julio de 2012, 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 16 de septiembre de 2011, la interesada presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo un escrito en el que manifiesta que, “sobre las 12:30 h del día 17 de septiembre de 2010”, cuando caminaba “por la zona peatonal de la calleque entronca con (...) tropezó con una

baldosa resquebrajada y resbaladiza a causa de la lluvia y el desnivel que tenía la zona, cayendo al suelo y fracturándose la muñeca derecha”.

Refiere que “acudió al Servicio de Urgencias del hospital el mismo día 17 de septiembre, donde se le diagnosticó la fractura de la muñeca derecha, se enyesó la misma y se le dio cita en 7 días para su traumatólogo. La fractura (...) necesitó posteriormente rehabilitación, al tener aún el 11 de noviembre de 2011 (*sic*) limitada la movilidad. El yeso fue retirado el 28 de diciembre de 2010”.

En cuanto a los daños sufridos, señala que “se pueden evaluar económicamente en función de los días que tras el accidente estuvo impedida para sus ocupaciones habituales, dado que hubo de causar baja laboral en su actividad (...) como empleada de hogar”, y reclama una indemnización por importe de setenta y ocho mil trescientos sesenta y siete euros con sesenta y ocho céntimos (78.367,68 €), que desglosa en “118 días impeditivos, a razón de 60 € por día (...), 77.880,00 €” (*sic*), y “cuotas por mí abonadas a la Seguridad Social durante el periodo de incapacidad temporal”, 487,68 €.

Finalmente, manifiesta que “queda acreditada la relación de causalidad que existe entre el siniestro descrito con los daños producidos y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, teniendo en cuenta la progresiva objetivización de la responsabilidad patrimonial de la Administración, solamente exonerable cuando se trate de ‘fuerza mayor’”, e indica que “a estos efectos resulta determinante la responsabilidad del Ayuntamiento de Oviedo por la deficiente vigilancia en la conservación de las vías públicas de las que es titular esta Administración, que revelan el funcionamiento anormal de los servicios que tiene encomendados, y la situación de unas baldosas del pavimento de una calle, rotas, resquebrajadas y sin enrasar debidamente, conlleva la responsabilidad de esta Administración en la causa de mi accidente”.

Propone prueba testifical de dos personas que identifica.

Al escrito adjunta una copia de los siguientes documentos: a) Informe del Área de Urgencias del Hospital, de 17 de septiembre de 2010, en el que consta que la paciente presenta fractura “1/3 distal radio desplazada (Colles)”

tras "caída casual", que se reduce y se coloca yeso cerrado, pautándose revisión traumatológica en 7 días. b) Hoja en la que figura el sello de un facultativo del servicio público sanitario, con la anotación de "revisión el 28-X-10 para quitar yeso". c) Informe del Servicio de Traumatología del Centro de Salud, de 11 de noviembre de 2010, en el que consta "envío a RHB porque todavía tiene limitación movilidad". d) Partes médicos de baja y alta de incapacidad temporal, de los que resulta que la perjudicada permaneció de baja desde el 17 de septiembre de 2010 hasta el 12 de enero de 2011, día en que recibió el alta. e) Justificantes de ingreso de las cuotas correspondientes al Régimen Especial de Empleados del Hogar, cuyo importe total asciende a 487,68 €. f) Tres fotografías del lugar donde se produjo el accidente.

2. El día 29 de septiembre de 2011, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras del Ayuntamiento de Oviedo emite un informe en el que señala que, "girada visita de inspección" al lugar, se aprecia que "el pavimento está formado por losas de piedra caliza abujardada, presentando una de ellas una pequeña pérdida de material en una de sus esquinas en una superficie aproximada de 2 x 2 cm y unos 2 cm de profundidad con respecto al resto del pavimento; también presenta dicha losa una pequeña fisura natural acrecentada por las variaciones de temperatura y demás agentes climatológicos que estimamos no supone obstáculo alguno para el tránsito peatonal". Al informe adjunta tres fotografías en detalle del desperfecto denunciado.

3. Con fecha 25 de noviembre de 2011, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

4. Mediante escrito de 17 de noviembre de 2011, la Jefa de la Sección de Vías cita a los testigos para que comparezcan en las dependencias municipales al objeto de ser interrogados, lo que se comunica a la reclamante.

5. El día 20 de noviembre de 2011 tiene lugar el interrogatorio del primero de los testigos, quien, animado por el Instructor del procedimiento para que describa los hechos "con la mayor cantidad de detalles posibles", relata que la accidentada "tropezó en unas ranuras que rodeaban las baldosas, cayó de frente y se quejaba de dolor en una mano. La ayudé a levantarse y se marchó en un taxi". Precisa que "estaba el suelo mojado" y que cree que llovía.

El segundo de los testigos declara el día 30 de noviembre de 2011. Señala que "había una loseta que tenía una grieta, la señora metió el pie en ella y se cayó. La ayudé a levantarse y la acompañé hasta el lugar en que trabajaba (...). Se quejaba de dolor en la muñeca". Interrogado sobre las circunstancias climatológicas existentes en el momento del accidente, manifiesta que cree que "no llovía".

6. Mediante escrito de 12 de abril de 2012, la Jefa de la Sección de Vías da traslado del expediente a la correduría de seguros y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

7. Con fecha 25 de abril de 2012, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, indicándole que puede "presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes".

8. Tras comparecer en las dependencias administrativas para examinar el expediente, en fecha que no consta -por resultar ilegible la del sello-, la interesada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se ratifica en su pretensión. En él afirma que el informe del Servicio

responsable “es concluyente en cuanto a la existencia de una deficiencia y su constatación gráfica con las fotografías. Por ello es de sospechar la habitualidad de hechos similares en la zona en que se produjo el siniestro, lo cual en el supuesto que nos ocupa fue la causa del accidente causante de los daños reclamados, lo que en cualquier caso no exonera a la Administración titular de la vía de su responsabilidad por mantenerla en todo momento en las mejores condiciones posibles de seguridad para el tránsito de peatones, adoptando todas aquellas soluciones necesarias para su cumplimiento”.

9. El día 28 de mayo de 2012, una Licenciada en Derecho del Ayuntamiento de Oviedo suscribe, con la conformidad de la Jefa de la Sección de Vías, un informe-propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En él advierte de las “incongruencias resultantes de las declaraciones de los dos testigos” al dar su versión sobre lo ocurrido tras la caída y señala que “la adecuada conservación de las aceras (...) requiere una diligencia (...) que no implica la eliminación inmediata y perentoria de toda imperfección o defecto existente, por limitado que sea este; lo cual, además, resultaría materialmente imposible para esta parte”, añadiendo que “el desperfecto señalado, de escasísima entidad, no infringe el estándar de conservación (...), pues la viandante interesada lo habría sorteado con facilidad si se hubiera conducido con la mínima diligencia exigible, dada la notoria visibilidad del mismo”. Finalmente, sostiene que “ni el reconocimiento de la existencia de un desperfecto de mínima entidad, ni aun la eventual reparación del mismo, de haber sido esta pertinente, suponen reconocimiento de responsabilidad sino, contrariamente, manifestación de la diligencia exigible en el funcionamiento del servicio”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de julio de 2012, registrado de entrada el día 3 de agosto de 2012, 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 septiembre de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 17 de septiembre de 2010, por lo que, aun sin considerar el tiempo invertido en la curación de las lesiones, 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, 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.- En el procedimiento que analizamos la reclamante solicita una indemnización por los daños sufridos a causa de un accidente que imputa al anormal funcionamiento del servicio público de pavimentación de las vías urbanas.

Acreditado el siniestro que se reclama, así como su efecto lesivo para la interesada, debemos considerar probada la existencia de un daño real y efectivo cuyo alcance y evaluación económica abordaremos en el caso de que concurren el resto de requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo.

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 perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

La reclamante afirma que el accidente se originó cuando “tropezó con una baldosa resquebrajada y resbaladiza”. Los testigos, si bien difieren en la identificación del concreto elemento que dio lugar al accidente, confirman tanto el hecho del tropiezo en el pavimento como sus consecuencias lesivas. Por otra parte, la aparente divergencia en que incurren al relatar lo sucedido inmediatamente después del accidente, que la instrucción destaca en la

propuesta de resolución, no alcanza a desvirtuar su relato sobre las circunstancias del siniestro, por lo que estas han de considerarse probadas.

Dado que la interesada atribuye la caída al funcionamiento del servicio público local de pavimentación de aceras, hemos de recordar que 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. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma.

A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de los lugares destinados al tránsito peatonal, 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, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Es doctrina reiterada 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 los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcancen 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.

La Administración consultante no niega la existencia del desperfecto denunciado, aunque, atendida su entidad, propone desestimar la reclamación presentada. De la leve magnitud del defecto dan cuenta tanto las fotografías incorporadas al expediente como el informe del Servicio responsable, en el que se refleja que en el lugar de los hechos una losa de las que constituyen el pavimento presenta “una pequeña pérdida de material en una de sus esquinas en una superficie aproximada de 2 x 2 cm y unos 2 cm de profundidad con respecto al pavimento”, así como “una pequeña fisura natural acrecentada por las variaciones de temperatura y demás agentes climatológicos”.

Por otra parte, y puesto que la perjudicada hace alusión a la condición “resbaladiza” del pavimento, ha de señalarse que las losetas que conforman aquel solado son de “piedra caliza abujardada”, según resulta del referido informe, y que estas características satisfacen la condición antideslizante del pavimento que la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, impone a los itinerarios peatonales.

A juicio de este Consejo Consultivo no es posible apreciar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y la caída de la reclamante. 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.