

Expediente Núm. 253/2012
Dictamen Núm. 337/2012

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 22 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 14 de septiembre de 2012, 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 30 de diciembre de 2011, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada “en nombre y representación” de la interesada por las lesiones padecidas tras una caída en la vía pública.

Expone que el “día 17 de diciembre del pasado año”, cuando la interesada “deambulaba por, debido a la mala colocación del pavimento

resbaló y cayó al suelo, produciéndose lesiones consistentes en esguince de hombro". Solicita por los "daños sufridos" una indemnización de siete mil ochocientos diecisiete euros con sesenta y siete céntimos (7.817,67 €).

2. Mediante escrito de fecha 23 de enero de 2012, la Jefa de Sección de Vías, comunica al representante de la interesada que debe proceder a mejorar la solicitud presentada, indicando el "lugar exacto (por medio de croquis o fotografía) donde se produjo la caída" y los "medios de prueba de los que intente valerse para acreditar la reclamación".

3. El día 6 de febrero de 2012 se presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo, un escrito, en "nombre y representación" de la interesada, en el que se indica que se aporta "fotografía de la Plaza donde se ha señalado el lugar en el que se produce la caída" y se propone la testifical de tres testigos del accidente a los que identifica.

Junto con el escrito se acompaña la citada fotografía.

4. El día 10 de febrero de 2012, el Jefe de Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras informa de que, girada visita de inspección al lugar indicado, "a uno de los adoquines de piedra caliza que conforman el pavimento de la calzada se le ha desprendido un pequeño trozo de material de unas dimensiones aproximadas de 8x3 cm de superficie y 1 cm de profundidad con respecto a la rasante de dicha calzada".

Acompaña 4 fotografías del lugar; en tres de ellas existe una regla adosada al adoquín citado en las que se observa la magnitud de la irregularidad descrita.

5. Mediante escrito de fecha 20 de febrero de 2012, la Jefa de Sección de Vías, comunica al representante de la interesada que en el plazo de 10 días debe proceder a "la mejora de su solicitud" presentando "justificante de la fecha en que fue dada de alta de las lesiones sufridas por la caída".

6. Con fecha 24 de marzo de 2012 se remite escrito al representante de la interesada notificándole la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

7. Mediante escritos de fecha 28 de marzo de 2012, la Jefe de Sección de Vías, comunica tanto a la correduría de seguros como a la compañía aseguradora, la reclamación.

8. Con fecha 28 de marzo de 2012 se remite escrito al representante de la interesada reiterando la necesidad de que se "aporte justificante de la fecha en la que fue dada de alta de las lesiones ocasionadas por la caída".

9. Previa citación al efecto, el día 10 de abril de 2012 comparecen en las dependencias municipales dos de los testigos propuestos por la interesada. La primera indica en respuesta a la pregunta de la relación que tiene con la reclamante que son "compañeras de trabajo", que el accidente tuvo lugar "sobre las 22 h", en la "plaza (...) al cruzar en las losetas oscuras", que iba "caminando a su lado", y añade que las citadas losetas "son finas", que "estaba mojado el suelo, resbaló y cayó sobre el hombro derecho"; relata que "la ayudamos a levantarse y se quejaba de dolor. Al intentar conducir no podía meter las marchas del coche, debido al dolor que sentía". La segunda testigo manifiesta que "era compañera de trabajo", que el accidente se produjo "después de la cena de empresa, aproximadamente a la 1 h de la madrugada", cuando salían del "aparcamiento de la plaza" y que "fue al cruzar hacia la calle" cuando "cayó en plancha al resbalar en los adoquines, pues estaba mojado el suelo"; añade que se "quejaba de dolor del hombro o del brazo y se fue para casa al no aguantar los dolores".

10. Con fecha 30 de abril de 2012, la Jefa de Sección de Vías "reitera nuevamente" al representante de la interesada la necesidad de que se "aporte

justificante de la fecha en la que fue dada de alta de las lesiones ocasionadas por la caída”, y le comunica que “consta la recepción” de los anteriores escritos “con fecha 22 de febrero de 2012 y 2 de abril de 2012”.

11. El día 12 de junio de 2012, la correduría de seguros remite informe de la aseguradora, que considera que no existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento.

12. Evacuado trámite de audiencia mediante oficio notificado el día 21 de junio de 2012, la interesada no presenta alegaciones.

13. Con fecha 11 de julio de 2012, una funcionaria de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de “desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada”, por entender que “la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada ha prescrito”; por lo que “respecta al fondo del asunto”, considera que el “desperfecto señalado, de escasísima entidad (...) no infringe el estándar de conservación” de manera que la “interesada lo habría sorteado con relativa facilidad si se hubiera conducido con la mínima diligencia exigible”.

14. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de septiembre de 2012, registrado de entrada el día 25 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, pudiendo actuar a través de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 32 de la Ley citada.

Ahora bien, el apartado 3 del referido artículo de la LRJPAC dispone que "Para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado". En el caso que examinamos, los únicos dos escritos presentados -el de reclamación, en el que se determina la indemnización solicitada, y el que propone la prueba testifical- están suscritos por un procurador, sin que figuren acompañados de ningún documento que permita verificar la representación que se ejercita.

Pese a la falta de acreditación, que el artículo 32.4 de la referida LRJPAC autoriza a subsanar, la Administración ha continuado la tramitación del procedimiento otorgando eficacia a las manifestaciones vertidas en los dos escritos que presenta el supuesto representante. No obstante, el órgano

administrativo no podría estimar la reclamación sin que antes se acreditase la representación invocada.

El Ayuntamiento de Oviedo está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- 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.

CUARTA.- 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 concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) que la acción se ejercite en plazo; b) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; c) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento

normal o anormal de los servicios públicos; y d) que no sea producto de fuerza mayor.

QUINTA.- En el examen de los requisitos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, hemos de identificar, en primer lugar, los supuestos daños alegados, para luego examinar si la reclamación ha sido ejercitada dentro del plazo establecido al efecto.

La reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos, un "esguince de hombro" tras una caída que considera fue "debido a la mala colocación del pavimento". Si bien no resulta acreditada la entidad de los citados daños, puesto que no ha presentado documento médico alguno al respecto, dado que obran en el expediente la declaración de dos testigos presenciales que afirman, respectivamente, que "cayó sobre el hombro derecho (...) y se quejaba de dolor. Al intentar conducir no podía meter las marchas del coche, debido al dolor que sentía", y que "se quejaba de dolor del hombro o del brazo", hemos de entender que ha sufrido algún tipo de daño, a consecuencia de la caída.

En lo que al plazo para el ejercicio de la reclamación se refiere, 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 el supuesto ahora examinado, a pesar de las reiteradas veces en las que se requirió a la interesada para que presentara "justificante de la fecha en que fue dada de alta de las lesiones", no consta que llegara a aportarlo; así las cosas, formulada la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 30 de diciembre de 2011 y habiendo tenido lugar la caída el día 17 de diciembre de 2010, es claro que se presenta una vez transcurrido el plazo de un año legalmente determinado, lo que nos lleva a concluir que debe ser desestimada por prescripción.

Esta circunstancia haría innecesario examinar el fondo de la reclamación planteada. Sin embargo, aun realizando dicho análisis, nuestro dictamen sería igualmente contrario al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

En efecto, 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 el accidente sobrevino "debido a la mala colocación del pavimento, resbaló y cayó", sin concretar en qué consistía dicha anomalía. A ello hemos de añadir que en la fotografía por ella aportada se señala como punto de la caída una zona situada en la calzada de una de las calles que delimita con la plaza, y que si bien no se aprecia con claridad de qué tipo de pavimento se trata, de una apreciación conjunta de toda la prueba practicada hemos de considerar que la caída tuvo lugar sobre los adoquines de una calzada, la de la calle, como así lo confirma una de las testigos por ella propuesta al declarar que "salíamos del aparcamiento de la Plaza, y fue al cruzar hacia la calle" cuando "cayó en plancha, al resbalar en los adoquines pues estaba mojado el suelo". Acreditado el hecho mismo de la caída sobre una zona adoquinada situada en la calzada, es preciso analizar si el accidente se encuentra vinculado causalmente con el servicio público municipal.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que no cabe exigir al servicio público el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento.

Asimismo, y 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 generales razonables consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la presencia de obstáculos ordinarios diversos, como árboles o mobiliario urbano, de la existencia de rebajes y desniveles para la transición entre los diferentes planos y 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.

Las pruebas gráficas que obran en el expediente evidencian que la imperfección que presenta el adoquinado en el lugar en que se produjo el evento dañoso es de escasa entidad, y así se refleja igualmente en el informe del Servicio responsable -que no ha sido contradicho ni desvirtuado por la reclamante-, en el que se detalla que el trozo desprendido de un adoquín es “de una dimensiones aproximadas de 8x3 cm de superficie y 1 cm de profundidad con respecto a la rasante de dicha calzada”, por lo que entendemos que no alcanza la consideración de anomalía relevante a los efectos de generar responsabilidad patrimonial de la Administración. A ello hemos de añadir que la interesada transitaba en el momento de la caída por la calzada de la calle, espacio destinado, en principio, a la circulación de vehículos, por lo que ha de ser consciente de que camina por un lugar no diseñado para uso peatonal, y en el que no resulta razonable exigir el mismo estándar de acabado y mantenimiento que en las aceras propiamente dichas. En consecuencia, debió extremar las precauciones ante la posible existencia de deficiencias en el pavimento de la calzada que, irrelevantes para la circulación rodada, pueden no serlo para la deambulaci3n.

Por todo ello, este Consejo entiende que, aun en el hipotético supuesto de que la reclamación se hubiera presentada en plazo, no cabe considerar la caída producto del funcionamiento de los servicios públicos, dado que la irregularidad en el adoquín no es relevante, y puesto que no resulta exigible a dichos servicios que igualen el estándar de calidad de las vías de circulación rodada y el de las aceras.

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.