

Expediente Núm. 284/2012
Dictamen Núm. 365/2012

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 5 de diciembre 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 22 de octubre de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 26 de mayo de 2011, se recibe en el registro general del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ayuntamiento de Oviedo, por los daños y perjuicios ocasionados por una caída en la vía pública.

Según relata la perjudicada, “el pasado 7 de julio de 2010, aproximadamente a las 16:30 horas, cuando la aquí reclamante transitaba por

la acera (de la calle que identifica), a consecuencia del mal estado general de las baldosas y especialmente que varias estaban sueltas, tropezó cayendo al suelo”.

Refiere que, “atendida y auxiliada en un primer momento por varios transeúntes, se requirió a través de llamada telefónica al servicio de urgencias 112 la presencia de una ambulancia que la trasladó a un centro hospitalario. Asimismo, se personó en el lugar de los hechos una patrulla de la Policía Local que levantó el oportuno informe, colocándose posteriormente en el lugar una valla protectora”.

En cuanto a los daños, señala que “sufrió, aparte de la contusión producida, la luxación del hombro izquierdo, por lo que hubo de recibir tratamiento médico con inmovilización y control por su médico de atención primaria y por el Servicio de Traumatología, causando baja laboral para sus ocupaciones habituales por un espacio de ciento catorce días”. Por tales daños reclama una indemnización de siete mil cuatrocientos ochenta y cinco euros con treinta y ocho céntimos (7.485,38 €), que incluye “secuelas y días de baja”.

Propone las pruebas documental y testifical de la persona que identifica, y acompaña a su escrito copia de los siguientes documentos: a) Informe del Área de Urgencias de un hospital público, de fecha 7 de julio de 2010, en el que consta que la paciente presenta, tras “traumatismo MSI”, una “luxación ant hombro”, pautándose “reducción y colocación de un sling”. b) Partes médicos de baja y alta, de fechas 7 de julio de 2010 y 28 de octubre de 2010, respectivamente.

Finalmente identifica a un letrado como su representante, “fijándose a efecto de notificaciones, su despacho profesional”.

2. Con fecha 4 de julio de 2011, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras elabora un informe en el que señala lo siguiente: “girada visita de inspección (...), hemos de informar que la deficiencia señalada por la interesada ha sido reparada (...) el 29 de julio de 2010, tras notificación por

parte de la Policía Local de dicha incidencia. En la actualidad los pavimentos se encuentran en perfecto estado de conservación”.

3. Mediante escrito de fecha 18 de julio de 2011, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la representación del interesado la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio. Mediante sendos escritos de la misma fecha se da cuenta de la interposición de la reclamación al corredor de seguros y a la aseguradora.

4. El día 18 de julio de 2011, la Jefa de la Sección de Vías comunica al representante de la interesada que “ha sido acordada la apertura del periodo de prueba y aceptados los medios (...) propuestos./ A tal fin, con fecha de hoy han sido requeridos los testigos (...) para que, en el plazo de 10 días a contar desde el siguiente a la notificación, los días martes, miércoles y jueves, en horas de 9 a 13:30, comparezca en esta dependencia municipal a fin de prestar su testimonio sobre las circunstancias que concurrieron en la caída”.

Con la misma fecha se comunica al testigo propuesto por la interesada el emplazamiento para el interrogatorio.

5. Con fecha 22 de julio de 2011, un Subinspector de Policía remite a la Sección de Vías, atendiendo a la solicitud de esta, el parte de intervención policial emitido en relación con el accidente por el que se reclama. En el mismo se señala que la interesada caminaba por la acera cuando “tropezó contra unas baldosas rotas (2 baldosas de 80 x 40 cm), las cuales sobresalían 1 cm cayendo al suelo y con posibles lesiones en el brazo izquierdo. Es asistida y trasladada por personal sanitario y en ambulancia. En el lugar se deja una valla./ Se pasa copia a Secretaría – Anomalías”.

6. El día 26 de julio de 2011 tiene lugar el interrogatorio del testigo propuesto, quien refiere que presencié el accidente y que en el momento de la caída iba caminando detrás de la interesada, a una distancia aproximada de 15 metros.

Manifiesta que “la señora tropezó con una baldosa que estaba rota y cayó sobre su brazo izquierdo”, y señala que a la salida del trabajo observó que “la zona donde se había producido la caída estaba acotada con 2 vallas, con sus correspondientes cintas”. A preguntas del instructor responde que la víctima llevaba “zapato bajo” y que “no llovía, estaba buen día”.

7. El día 4 de octubre de 2011, la aseguradora informa que “a la vista de los antecedentes, informes y documentos que obran en nuestro poder, entendemos que ninguna responsabilidad es imputable” al Ayuntamiento de Oviedo en “los hechos que motivan dicha reclamación”.

8. Evacuado el trámite de audiencia, la representante del interesado presenta, el día 21 de octubre de 2012, un escrito de alegaciones en el que se reitera en sus razonamientos y pretensión indemnizatoria.

9. Con fecha 8 de octubre de 2012, se elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella se señala que “en el caso que nos ocupa no puede entenderse que el daño sufrido sea antijurídico, por cuanto el propio informe de la Policía Local (...), afirma que hay dos baldosas que sobresalían 1 cm, siendo ésta la única descripción exacta de la alegada deficiencia que obra en el expediente”. Entiende, atendida la relevancia del defecto y con apoyo en la doctrina jurisprudencial que cita, que en el caso objeto de análisis, “no se han rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de octubre de 2012, registrado de entrada el día 2 del mes 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 establecido 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 dispuesto 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 legitimado 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 26 de mayo de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 7 de julio de 2010, por lo que, aun sin tener en cuenta el tiempo

invertido en la curación de la lesión sufrida, 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.- Interesa la perjudicada el resarcimiento de los perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída en la vía pública.

La realidad de la lesión padecida, consistente en la luxación del hombro izquierdo, por la que la interesada estuvo incapacitada para el desarrollo de su actividad laboral durante 114 días, resulta acreditada a la vista de los informes y partes médicos obrantes en el expediente. Tampoco ofrece duda, de acuerdo con el parte elaborado por la Policía Local y la prueba testifical practicada, la veracidad del accidente, sobre cuyas circunstancias nos pronunciaremos al analizar el nexo causal concurrente.

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 al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

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.

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, 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 señalado que no resulta razonable interpretar que toda obra de mejora y conservación de la vía pública que la Administración municipal acometa con posterioridad al conocimiento de un accidente ocasional, implique el reconocimiento de que existía una situación de peligro cierto para la deambulación.

Finalmente, venimos reiterando 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 el caso que analizamos, la reclamante no concreta la entidad del desperfecto que origina el accidente, pues se limita a denunciar el “mal estado general de las baldosas y especialmente que varias estaban sueltas”, indicando que la caída se produjo al tropezar en la acera.

El testigo, con mayor precisión, manifiesta que la interesada “tropezó con una baldosa que estaba rota”, y en el parte elaborado por la Policía Local, que acude al lugar de los hechos tras el siniestro, se anota el hecho del tropiezo y se describe el desperfecto existente en la acera como “unas baldosas rotas (2 baldosas de 80 x 40 cm), las cuales sobresalían 1 cm”.

La Administración consultante considera, atendida la entidad del defecto descrito en el informe policial, que no se han rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles, lo que compartimos.

En efecto, 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 de un 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, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a 14

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.