

Expediente Núm. 320/2012
Dictamen Núm. 11/2013

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 enero de 2013, 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 11 de diciembre de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 8 de junio de 2012, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída ocurrida el día 27 de julio de 2011. Detalla que, “sobre las 17:15 horas, caminaba por la acera de la calle, a la altura del Campus,” y que debido

a la "existencia de unas baldosas levantadas en la acera (con 7 cm de desnivel)", sin señalización alguna, se cayó al suelo.

Añade que como consecuencia del impacto fue asistida por la "Unidad de Soporte Vital Básico" y trasladada al Hospital, "donde se realizó de urgencia una cirugía de reducción cerrada de luxación", y que con fecha 4 de agosto de 2011 se le practica "osteosíntesis", siendo dada de alta hospitalaria el día "8 de agosto de 2011", debiendo acudir al Servicio de Rehabilitación. Precisa que en el "posoperatorio empezó una disnea de esfuerzos", por lo que acudió nuevamente al Servicio de Urgencias, siendo el "diagnóstico principal de tromboembolismo pulmonar". Añade que con fecha "16 de abril de 2012" recibió "el alta por un aceptable control del dolor" y que el "balance articular del codo izquierdo al alta es de extensión -50%, flexión 105º-110º, la supinación (...) prácticamente 0 y la pronación en sus últimos grados". Solicita una indemnización por importe de dieciséis mil trescientos sesenta y seis euros con noventa y siete céntimos (16.366,97 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 19 días "de estancia hospitalaria", 1.322,59 €; 245 "días impeditivos", 13.867 €, y 2 puntos de "secuelas", 1.177,38 €.

Propone prueba testifical, identificando a dos testigos de la caída, y documental, consistente en la documentación que adjunta a su escrito y que se solicite a "los servicios de mantenimiento del Ayuntamiento de Oviedo (...) informe sobre el estado de la acera".

Acompaña a su reclamación una copia de los siguientes documentos: a) Cuatro fotografías del lugar del accidente. b) Parte de la Unidad de Soporte Vital Básico. c) Informe de los Servicios de Traumatología, de Neumología y de Medicina Física y Rehabilitación del Hospital d) Fotocopias de su documento nacional de identidad y de la tarjeta sanitaria.

2. Con fecha 18 de junio de 2012, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras del Ayuntamiento de Oviedo informa que, "girada visita de inspección a la calle (frente al Campus)", se observa que "la deficiencia señalada por la interesada ha sido reparada" el día "14 de junio de 2012, dentro

de los trabajos de conservación y mantenimiento de obras públicas que se realizan habitualmente por el Ayuntamiento”. Adjunta una fotografía fechada el 15 de junio de 2012.

3. Mediante escrito de 13 de septiembre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la reclamante la fecha de recepción de su solicitud, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Con idéntica fecha, le notifica que se ha acordado la apertura del periodo de prueba y que han sido aceptados los medios por ella propuestos.

4. El día 20 de septiembre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías remite a la compañía aseguradora la documentación relacionada con la reclamación y, con fecha 26 de septiembre de 2012, esta dirige un escrito al Ayuntamiento de Oviedo en el que manifiesta que “ninguna responsabilidad es imputable” al mismo.

5. Mediante escritos notificados a los testigos propuestos por la reclamante con fecha 26 de septiembre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías los cita para que comparezcan en las dependencias municipales “a fin de prestar su testimonio sobre las circunstancias que concurrieron en la caída”.

El día 2 de octubre de 2012 se practica la prueba testifical. Ambos testigos, que indican no conocer a la reclamante, manifiestan que el percance tuvo lugar a “las 17:00” horas, según la testigo, y “hacia las 18:00 ó 19:00” horas, según el otro testigo. La primera indica que “íbamos paseando por la calle” y “la vimos porque íbamos de frente”, precisando que “estábamos muy cerca, tropezó y se fue de lado, creo que del derecho”; el segundo sostiene que vio la caída y declara que trató “de cogerla, pero no pude (...), tropezó en una baldosa y de rebote en otra y cayó”. Ninguno de ellos recuerda el tipo de calzado de la lesionada y, con relación a las condiciones climatológicas, señalan, respectivamente, que “estaba buen día” y que “no estaba el día malo”.

6. Con fecha 7 de noviembre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

7. El día 15 de noviembre de 2012, la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se reafirma en los términos de su reclamación inicial. Añade que, “ante un ligero empeoramiento en la recuperación e incremento de dolores en la rotación articular y la dificultad de movilidad, el médico responsable (...) del Servicio de Traumatología ve viable una nueva intervención quirúrgica”, por lo que considera “lógico adecuar la reclamación económica a la previsión de sufrir consecuencias sumamente gravosas”. Adjunta cuatro fotografías del lugar, dos sobre el estado en el que se encontraba la zona en el momento de la caída y otras dos en las que se “aprecia con claridad y de forma fehaciente la reparación o rehabilitación de la acera”.

8. Con fecha 20 de noviembre de 2012, una Licenciada en Derecho del Ayuntamiento de Oviedo, con la conformidad de la Jefa de la Sección de Vías, formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial, al entender que “el desperfecto señalado, de escasa entidad (ni insalvable, ni peligroso), no infringe el estándar de conservación”, pudiendo la interesada haberlo “sorteado con relativa facilidad (al igual que el resto de personas) si se hubiera conducido con la diligencia exigible”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de diciembre de 2012, registrado de entrada el día 27 del mismo mes, 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 8 de junio 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 27 de julio de 2011, 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.

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 reclamante el resarcimiento de los perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída en la vía pública.

La realidad de la caída, así como el lugar y fecha en que se produjo, deben considerarse aquí acreditadas, ya que el Ayuntamiento asume tales datos

del relato fáctico de la accidentada. Igualmente, a la luz de los informes médicos correspondientes a la asistencia dispensada, queda probado el daño físico alegado, al menos en lo referente a la "fractura luxación codo" izquierdo sin detenernos ahora en su cuantificación.

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.

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 deambulaci3n.

Finalmente, venimos reiterando que, como contrapunto a la obligaci3n que pesa sobre la Administraci3n de conservaci3n de las condiciones de uso del servicio p3blico viario, toda persona que transite por la v3a p3blica ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de peque1as irregularidades en el pavimento, adoptando la precauci3n necesaria en funci3n de las circunstancias manifiestas de la v3a p3blica, as3 como de las atmosf3ricas y las concurrentes en la propia persona.

En el caso que analizamos, la reclamante concreta que el accidente se produjo por la existencia de "unas baldosas levantadas en la acera (con 7 cm de desnivel)" y aporta fotograf3as para acreditar dicha afirmaci3n, pero lo cierto es que las que obran incorporadas al expediente solo alcanzan a probar un ligero desnivel de algunas de las baldosas sobre el resto del pavimento y la existencia de grietas en ellas, pero no reflejan un saliente, o diferencia de altura, importante ni m3s pronunciado que los que habitualmente conforman las aceras de cualquier ciudad. Adem3s, hay que se1alar que se trata de una acera de gran amplitud, y que las deficiencias se encuentran concentradas en una zona - pr3xima al bordillo- y en un tramo donde la acera es a3n m3s ancha. La prueba testifical practicada avala el hecho del accidente, pero los testigos coinciden al afirmar que el mismo tuvo lugar a plena luz de un d3a bueno de verano. Por ello, entendemos que las citadas deficiencias no son causalmente id3neas para provocar la ca3da de un peat3n que circule con una m3nima diligencia. En consecuencia, concluimos que los defectos del pavimento que podemos apreciar en las fotograf3as no permiten considerar la existencia de un incumplimiento del est3ndar de mantenimiento exigible a la Administraci3n municipal en el ejercicio de sus responsabilidades.

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

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.