

Expediente Núm. 321/2012
Dictamen Núm. 21/2013

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 31 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 las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 23 de mayo de 2012, la interesada presenta en las oficinas de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ayuntamiento de Oviedo, en relación con las lesiones padecidas tras una caída que dice haber sufrido en la vía pública.

Expone que cayó “el día 30 de mayo de 2011, sobre las 11:30 horas”, mientras “paseaba por el margen izquierdo de la calle, frente al edificio

del Ayuntamiento de Oviedo”, precisando que “antes de llegar a una valla de obras de rehabilitación (...) se ve de forma inesperada sorprendida por la existencia de unas baldosas en mal estado que provocan su caída al suelo”. Señala que el accidente fue debido a una “serie de baldosas deterioradas por fragmentación y con diversas hendiduras, no apreciables a simple vista, que se encontraban sueltas y que provocaron que al pisar alguno de sus extremos se movieran haciendo a la reclamante caer al suelo”.

En cuanto a las lesiones, afirma que sufrió una “fractura espiroidea no desplazada de cuello de húmero y troquiter derecho”. Cuantifica la reclamación en once mil cuatrocientos treinta y siete euros con veinticuatro céntimos (11.437,24 €), correspondientes a 46 días improductivos, 35 días no improductivos y 9 puntos de secuelas (limitación de la movilidad y dolor en hombro derecho), a lo que añade un factor de corrección del 10%.

En cuanto a la prueba, solicita que se “tengan por reproducidos” los documentos que acompaña y que se tome declaración a una testigo presencial cuyos datos aporta.

Adjunta a la reclamación los siguientes documentos: a) Atestado de la Policía Local de Oviedo, por comparecencia de la interesada del día 3 de junio de 2011. Personada una dotación en el lugar indicado, observa “una serie de baldosas deterioradas por fragmentación y con diversas hendiduras, afectando a unas 13 baldosas” que se “encuentran sueltas (...), con el consiguiente riesgo de tropezar y posterior caída”. Se adjuntan 4 fotografías. b) Documento de declaración de accidente de trabajo. c) Informe de asistencia de la mutua de accidentes de trabajo de la perjudicada, de fecha 30 de mayo de 2011, en el que se recoge que es atendida de urgencia, figurando como “motivo (...) que hoy cuando subía unas escaleras tropieza y cayendo (...), dolor costado derecho, dolor brazo derecho”. En el apartado relativo a la “exploración” consta “actitud/colaboración: normal”. d) Solicitud de “asistencia y declaración del accidente/enfermedad formulada por el trabajador” en la que se refleja, a las 12:00 horas del día 30 de mayo de 2011, que es “funcionaria y hace una media hora, cuando estaba en mi centro de trabajo, al subir unas escaleras, me caí al

suelo sobre el costado derecho. Me golpeé en la rodilla derecha, pero lo que más me duele es el brazo derecho". En el propio parte se indica como "tipo de accidente, centro trabajo habitual". e) Escrito presentado por la interesada en la mutua el 2 de junio de 2011, dirigido a la Inspección de Siniestros en el que consta que "el pasado 30 de mayo de 2011, cuando se disponía a volver al trabajo tras tomar el café de la mañana, sufre un accidente por razón de un alzado de baldosa en la calle (...). Aturdida por el golpe firma una declaración que no se corresponde con lo sucedido, faltando a la verdad sin ninguna intencionalidad, por lo que solicita que se anule la inicial narración de los hechos". f) Parte médico de baja de incapacidad temporal por contingencias profesionales, de 30 de mayo de 2011. g) Parte médico de alta, de 15 de julio de 2011. h) Justificante de asistencia a rehabilitación entre los días 30 de junio y 19 de agosto de 2011. i) Informe médico de la mutua, de 16 de septiembre de 2011. j) Informe médico forense de sanidad, de 18 de octubre de 2011. k) Escrito de la interesada, de fecha 23 de febrero de 2012, dirigido al Juzgado de Instrucción N.º 2 de Oviedo, renunciando al ejercicio de acciones penales. l) Auto del Juzgado de Instrucción N.º 2 de Oviedo de 2 de marzo de 2012, por el que se absuelve al Ayuntamiento de Oviedo del juicio de faltas que se cita. m) Informe sobre el mantenimiento de las aceras, realizado por la Sección de Vías del Ayuntamiento el 22 de junio de 2011, y dirigido a la Abogacía Consistorial.

2. El día 18 de junio de 2012, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras emite un informe en el que señala que, girada visita de inspección al lugar indicado por la interesada, se observa que la deficiencia "ha sido reparada (...) el 6 de junio de 2011, dentro de los trabajos de conservación y mantenimiento de obras públicas que se realizan habitualmente". Acompaña una fotografía del lugar.

3. Mediante escrito de 2 de agosto de 2012, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

Con idéntica fecha, le comunica “la apertura del periodo de prueba” y que han sido aceptados los medios propuestos por ella, informándole que se ha requerido a los testigos para que comparezcan en un plazo de 10 días, en el horario que se le indica.

4. Previa citación efectuada al efecto, el día 28 de agosto de 2012 comparece en las dependencias municipales la testigo propuesta por la interesada. Sobre su relación con la reclamante, afirma no tener ninguna, aunque la conoce porque ambas “trabajan (...) en”. Manifiesta que no recuerda el día de la semana en que ocurrió el accidente, y fija la hora “entre las 11 y 12 horas”, precisando que “salía de”, que vio la caída y que auxilió a la perjudicada. Indica que esta tropezó y cayó “debido al deterioro de unas losetas al finalizar la caseta de obras que estaba situada en la calle”. Por último, señala que no recuerda el calzado que llevaba y que “no llovía”.

5. Consta en el expediente la remisión de una copia de la documentación obrante en el mismo tanto a la correduría de seguros como a la compañía aseguradora, así como la comunicación de estos traslados a la interesada.

6. El día 2 de noviembre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia.

El día 6 de noviembre de 2012 la reclamante se persona en el registro municipal y solicita una “copia del informe” técnico y “del acta testifical”, y con fecha 12 del mismo mes presenta en las oficinas de correos un escrito de alegaciones.

En él sostiene que, “comparecidos los testigos presenciales (...), no cabe duda de que queda nueva y definitivamente probada la realidad y certeza de la existencia de un elemento que provoca un daño”. Además, “el propio informe del Jefe de Sección de Apoyo Técnico (...) reconoce la existencia de una ‘deficiencia’ (...) a cuya reparación se procedió con fecha 6 de junio de 2011”.

Concluye reiterando el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial en la misma cuantía fijada en su reclamación inicial.

7. Con fecha 20 de noviembre de 2012, una Licenciada en Derecho del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada.

En ella destaca las contradicciones en que incurre la reclamante al indicar el motivo del accidente, que sitúa en un primer momento en unas escaleras en su puesto de trabajo, y que pretende salvar con el aturdimiento provocado por el golpe, lo que le habría hecho faltar “a la verdad sin ninguna intencionalidad”.

Por otro lado, señala que el desperfecto al que se refiere la reclamación es “de escasa entidad (ni insalvable, ni peligroso)” y que “no infringe el estándar de conservación” exigible, por lo que la interesada “lo habría sorteado con relativa facilidad (al igual que el resto de personas) si se hubiera conducido con la diligencia exigible, esto es, prestando la atención necesaria, pues las condiciones de visibilidad eran buenas, dada la hora en que acaecieron los hechos (sobre las 11:30)”.

Finalmente, añade que “la posterior reparación del defecto no supone reconocimiento de responsabilidad, sino, contrariamente, manifestación de la diligencia exigible en el funcionamiento del servicio. Reparación que, en este caso, acaece el 6 de junio de 2011; es decir, tan solo una semana después de la caída que nos ocupa y 11 meses antes de que la interesada interpusiera reclamación alguna”.

8. 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 23 de mayo de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída de la perjudicada- el día 30 de mayo de 2011, por lo que, sin

necesidad de atender a la fecha de estabilización de las secuelas, 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.- La reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos tras una caída que señala haber sufrido en la calle, y que atribuye al verse “de forma inesperada sorprendida por la existencia unas baldosas en mal estado”, matizando a continuación que una “serie de baldosas” estaban “deterioradas por fragmentación y con diversas hendiduras, no apreciables a simple vista, que se encontraban sueltas y que provocaron que al pisar alguno de sus extremos se movieran haciendo a la reclamante caer al suelo”.

A juicio de este Consejo, no existe duda sobre la realidad de las lesiones que refiere la interesada, ni que las mismas tienen su origen en una caída que ocurre el día 30 de mayo de 2011, tal como se prueba con los documentos de la asistencia prestada por la mutua correspondiente. Sin embargo, no alcanzamos la misma convicción sobre el lugar en que dicho accidente habría ocurrido. Según hemos dejado expuesto en los antecedentes, la reclamante declara el mismo día de los hechos que el accidente tiene lugar en su centro de trabajo, al tropezar en una escalera. Dos días más tarde, y atribuyendo el error al estado de aturdimiento que le produjo el golpe, modifica diametralmente su versión, hasta el punto de que el percance ya no habría tenido lugar en su centro de trabajo, sino en la calle, pretendiendo atribuir al Ayuntamiento de Oviedo las consecuencias de aquel debido al mal estado de conservación del pavimento. Pues bien, analizada detenidamente la documentación que la propia perjudicada aporta, observamos que no solo su declaración no concuerda con las lesiones acreditadas (se golpea la rodilla y el brazo, no la cabeza), sino que en el parte de la asistencia de urgencia prestada el mismo día del accidente se hace constar que, en la exploración, la interesada tiene una actitud y presta una colaboración que se califican de “normal”, por lo que este Consejo Consultivo considera que el cambio de versión sobre los hechos determinantes de la responsabilidad patrimonial que se insta no puede obedecer a un supuesto estado de aturdimiento, cuya verosimilitud en modo alguno cabe deducir de los datos que obran incorporados al expediente.

A la vista de ello, y a falta de una explicación convincente acerca de las contradicciones señaladas -sin que la deposición de la testigo propuesta resulte suficiente para disiparlas-, este Consejo Consultivo estima que no se ha acreditado, sin género de dudas, que el accidente haya tenido lugar en un espacio público de titularidad municipal. Por tanto, aun constando la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la interesada, y dado que pesa sobre quien reclama la carga de la prueba, la ausencia de datos incontrovertidos sobre las circunstancias en las que aquellas lesiones se produjeron impide apreciar la relación de causalidad de las mismas con el servicio público; nexa cuya existencia resulta inexcusable para un eventual reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, lo que determina que la reclamación haya de ser desestimada.

En todo caso, aun si diéramos por acreditado que el accidente ocurrió en la calle y no en el centro de trabajo, el sentido de nuestro pronunciamiento no variaría.

En efecto, 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 exija que su estado se encuentre, en todo momento y lugar, en una conjunción de plano tal que no consienta mínimas irregularidades 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, 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.

Según la descripción efectuada por la propia interesada, el accidente habría tenido lugar porque al pisar sobre una baldosa suelta "alguno de sus extremos" se movió, "haciendo a la reclamante caer al suelo". La testigo por ella propuesta, compañera de trabajo en, según afirma, se refiere tan solo al mal estado del pavimento, sin aportar una descripción concreta del mecanismo de la caída. A la vista de ello, hemos de entender que la irregularidad a la que alude la interesada (baldosa suelta que oscila al ser pisada) resulta ser de escasa entidad y, teniendo en cuenta que la víctima es una mujer relativamente joven (50 años a la fecha del accidente), no consideramos que tal defecto justifique por sí mismo la pérdida de equilibrio y la posterior caída.

En este sentido, coincidiendo con la apreciación del Ayuntamiento, estimamos que las deficiencias que señala la interesada carecen de entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento, y que un deambular mínimamente diligente por parte de aquella habría permitido salvar sin dificultad el obstáculo. En tales supuestos, 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.