

Expediente Núm. 20/2013
Dictamen Núm. 47/2013

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 14 de marzo 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 21 de enero de 2013, 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 6 de junio de 2012, el interesado presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones que sufrió tras una caída, a la altura del número 28 de la calle -de la que resulta ser vecino-, el día 14 de septiembre de 2011, sobre las 9:15 horas de la mañana.

Señala que “la caída se produjo por el mal estado de la acera, en una zona en la que concurren varias tapas de alcantarilla y el desnivel propio de la

salida de un garaje". Precisa que tanto las baldosas como las juntas entre ellas y las tapas de las alcantarillas "están totalmente levantadas, apareciendo una serie de surcos -aberturas- que, unidos a las roturas de las baldosas, evidencian un tramo de acera en mal estado de conservación".

Como consecuencia de ello "hubo de ser trasladado en ambulancia al Hospital, donde permaneció ingresado del 14 al 22 de septiembre de 2011". Se le diagnosticó "fractura metafisaria proximal de tibia y cabeza de peroné derecho y edema 1/3 proximal también en pierna derecha (...). El alta médica fue dada el 10 de enero de 2012", con las recomendaciones que especifica.

Afirma que "el lugar en que se produjeron los hechos es una zona de tránsito, encontrándose el mismo en mal estado y no habiéndose señalado el obstáculo causante de los daños descritos", y que existe "relación de causalidad entre la actuación del Ayuntamiento de Oviedo -falta de mantenimiento de la vía pública- y el daño" alegado.

Valora los daños sufridos en nueve mil seiscientos treinta y cinco euros con setenta y siete céntimos (9.635,77 €), que desglosa en los siguientes conceptos: "días de estancia hospitalaria", 611,82 €; "días improductivos", 6.079,70 €, y secuelas, 2.944,25 €. Solicita una indemnización por dicho importe, "más los intereses legales que se hayan devengado".

Por medio de otrosí, identifica a dos testigos de los hechos e interesa que se declare la pertinencia de su declaración.

Adjunta, entre otros, los siguientes documentos: a) Fotografía "del lugar donde se produjo la caída". b) Dos informes del Servicio de Traumatología del Hospital Uno de 22 de septiembre de 2011, tras un ingreso el día 14 del mismo mes por "traumatismo MID", en el que consta "caída casual sobre pierna derecha", figurando como diagnóstico principal "fractura metafisaria proximal de tibia y cabeza de peroné derecho". En recomendaciones, se anota "deambular con ayuda de muletas sin apoyar pierna derecha". Como antecedente personal, se refleja "parálisis MID desde nacimiento". Otro, de 10 de enero de 2012, en el que se indica "paciente ingresado (...) por fractura (...) sobre pierna con cambios degenerativos crónicos. Se tratan

ortopédicamente las fracturas y se revisa en consultas. Se aprecia buena consolidación y eje del miembro correcto, por lo que con fecha 10-01-2012 es dado de alta./ Se recomienda retirada progresiva de las muletas según evolución y analgésicos ocasionales para el dolor”.

2. El día 18 de junio de 2012, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras del Ayuntamiento de Oviedo informa que “en la acera de la citada dirección se encuentran dos arquetas que, a sus juntas de unión con las baldosas, se les han desprendido pequeños trozos de material, de unas dimensiones aproximadas que oscilan entre 7 x 5 cm y 20 x 5 cm de superficie y unos 5 a 15 mm de profundidad con respecto a (la) rasante de la acera”. Adjunta fotografías que muestran las mediciones.

3. Mediante escrito de 12 de septiembre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías notifica al interesado la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

4. Ese mismo día comunica la presentación de la reclamación a la correduría de seguros y a la compañía aseguradora.

5. En idéntica fecha, la Jefa de la Sección de Vías emplaza a los testigos propuestos para que “en el plazo de 10 días, a contar desde el siguiente a la recepción de esta 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”, lo que pone en conocimiento del reclamante.

Los días 27 de septiembre y 2 de octubre de 2012 acuden los testigos a las dependencias administrativas a fin de prestar declaración. El primero indica que es vecino del reclamante, al que conoce de vista, y el segundo tiene un negocio en esa calle y reside en ella. Sobre la hora del accidente, manifiestan que “serían las 9:30 o las 10:00 horas” y que “era por la mañana”,

respectivamente. Ninguno de ellos recuerda el día de la semana en que ocurrió el percance.

En cuanto al lugar del accidente, ambos señalan que ocurrió en la calle, precisando uno de ellos que en el número 28 de la misma, “donde hay varias alcantarillas/registros”, y “en la acera, entre el n.º 28 y 30”, el otro.

Interrogados sobre el lugar en que se encontraban en el momento de la caída, indican que “salía de mi portal”, que resulta ser el número 28, y que “estaba a la entrada de mi negocio, que es en el número 28”, respectivamente.

Interpelados acerca de si vieron la caída o se limitaron a auxiliar a la víctima, ambos reconocen no haberla visto, afirmando el primero que “no, yo solo lo levaté; que no era a levantarse porque él algo tiene en la cadera que no podía”, y el segundo que “no, no lo vi. Yo fui a auxiliarlo cuando ya estaba en el suelo”. Ninguno recuerda el tipo de calzado que llevaba el reclamante, y sobre las circunstancias climatológicas, sostienen, uno, que “estaba mojado, húmedo, de haber ‘orbayado’”, y, el otro, que no está seguro, pero que le “parece que llovía”.

6. Mediante escritos de 29 de octubre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías comunica al perjudicado, a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, indicándoles la posibilidad de examinar el expediente y formular las alegaciones que estimen pertinentes.

El día 12 de noviembre de 2012, el interesado presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se afirma y ratifica en su reclamación inicial. Considera que ha quedado acreditada la realidad de la caída y la causa de la misma, y que el informe municipal “confirma el mal estado” de la acera.

7. Con fecha 13 de noviembre de 2012, una Licenciada en Derecho de la Sección de Vías, con el visto bueno de la Jefa de la Sección, formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, razonando que “ninguna de las

personas que prestaron declaración fue testigo directo de los hechos". Asimismo, considera que el desperfecto, de "escasísima entidad (ni insalvable, ni peligroso), no infringe el estándar de conservación".

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de enero de 2013, registrado de entrada el día 30 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 el interesado 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 6 de junio de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 14 de septiembre 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.

Asimismo, y como ya hemos tenido ocasión de manifestar a esa misma autoridad consultante en asuntos anteriores, observamos que se practicó la prueba testifical sin atender a lo exigido en el artículo 81 de la LRJPAC. El referido artículo establece, en su apartado 1, que la “Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas” y, en su apartado 2, que en “la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan”. Pues bien, en el presente supuesto, en la notificación efectuada a los testigos propuestos no se consignó la fecha y la hora en que se iba a practicar el interrogatorio, sino un plazo en días y en horas dentro del cual los testigos podían comparecer.

Tampoco se puso en conocimiento del reclamante la celebración de tal acto, ni, en consecuencia, la posibilidad de estar presente en el momento de realizar la prueba y de proponer preguntas para formular a los testigos. En suma, tal forma de proceder no cumple las exigencias del artículo 81 de la LRJPAC antes citado. Ahora bien, estas irregularidades son irrelevantes en el presente caso, pues los testigos declararon no haber visto la caída, y se puede entender en buena lógica que esta manifestación no cambiaría aunque se hubiera dado pleno cumplimiento a lo allí dispuesto.

Asimismo, 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 LRRL), 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.- Se somete a nuestra consideración el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños tras una caída en la vía pública el día 14 de septiembre de 2011.

El interesado ha aportado una prueba testifical que proporciona indicios suficientes para acreditar el hecho de la caída en el lugar y el día por él manifestados, así como informes hospitalarios relativos a las lesiones que

padeció como consecuencia de la misma, consistentes en fractura metafisaria proximal de tibia y cabeza de peroné derecho, por lo que debemos considerar acreditado un daño efectivo, individualizado y susceptible de evaluación económica.

Ahora bien, la existencia de un daño de tales características no significa 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. 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.

El perjudicado atribuye las lesiones a la caída en la vía pública; sin embargo, nada relata sobre los hechos que la precedieron. A mayor abundamiento, los testigos que presenta reconocen no haber visto el percance, sino sus consecuencias, y no manifiestan datos que puedan vincularlo -como él hace- con el mal estado de la acera. Esta consideración solo se deduce de sus manifestaciones, lo que no es bastante para tenerla por cierta.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide apreciar los presupuestos de hecho de la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

No obstante, aunque estimásemos probados los presupuestos de hecho alegados por el perjudicado, la conclusión del presente dictamen no cambiaría.

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.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento. 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 de las concurrentes en la propia persona.

Según el reclamante, en el lugar del accidente concurren varias tapas de alcantarillado y el desnivel propio de la salida de un garaje. Manifiesta que tanto las baldosas como las juntas existentes entre ellas y las tapas de las alcantarillas están totalmente levantadas, apareciendo una serie de surcos - aberturas- que, unidos a las roturas de las baldosas, evidencian un tramo de acera en mal estado, sin precisar la dimensión de los defectos.

El informe de los servicios municipales refiere que “en la acera de la citada dirección se encuentran dos arquetas que a sus juntas de unión con las baldosas se les han desprendido pequeños trozos de material, de unas dimensiones aproximadas que oscilan entre 7 x 5 cm y 20 x 5 cm de superficie y unos 5 a 15 mm de profundidad con respecto a (la) rasante de la acera”.

Se trata, en suma, de defectos de escasa entidad, por lo que consideramos que se no ha incumplido el estándar de mantenimiento exigible a la Administración municipal en el ejercicio de sus responsabilidades.

A nuestro juicio, no puede imputarse el accidente al servicio público, sino que nos hallamos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es el despliegue de una diligencia adecuada 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.