

Expediente Núm. 355/2013
Dictamen Núm. 278/2013

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 19 de diciembre 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 V. E. de 11 de noviembre de 2013, 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 4 de marzo de 2013, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial que funda en las lesiones derivadas de una caída ocurrida el día 3 de diciembre de 2012 en una plaza de la ciudad, y que atribuye a unas “baldosas levantadas”.

Adjunta una copia del informe del Área de Urgencias del Hospital en el que fue atendida en dicha fecha, diagnosticándosele una fractura de Colles en el brazo izquierdo.

2. Mediante escrito de 12 de marzo de 2013, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo notifica a la reclamante la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

Asimismo, la requiere para que proceda a la mejora de su solicitud, indicando "lugar exacto" en el que se produjo la caída, los "medios de prueba de los que intenta valerse para acreditar su reclamación" y "cuantificación" de la misma.

Con idéntica fecha, comunica la presentación de la reclamación a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros.

3. El día 18 de marzo de 2013, el Comisario Principal Jefe de la Policía Local remite a la Sección de Vías una copia del informe elaborado por la Sección de Atestados en relación con los hechos que originan la reclamación. En él consta que la perjudicada compareció en las dependencias de la Jefatura de la Policía Local el día 11 de diciembre de 2012 manifestando que, "sobre las 18:00 horas del día 3" de ese mismo mes, sufrió una caída cuando transitaba por la plaza en "sentido descendente y por la acera de la margen derecha", al tropezar con "varias baldosas sueltas". Señala que, "acompañada por un transeúnte, fue trasladada en un taxi" a un centro hospitalario, en el que fue atendida.

Adjunta a dicho informe una diligencia extendida por la dotación enviada por el Instructor de las diligencias policiales "en fecha 05 de diciembre de 2012" a fin de realizar una "inspección ocular" del lugar de los hechos. En ella se indica que la acera en la que "supuestamente se produjo la caída tiene un ancho total de 20,00 metros, con una zona ajardinada en el centro de 08,00 metros de largo por 05,00 metros de ancho, distante de la fachada de los edificios 07,70 metros y 07,30 metros de la calzada". Los agentes especifican que se trata de "un tramo en pendiente hacia la fachada de los edificios con un desnivel del 05,24%, estando el mismo perfectamente pavimentado", y que "la

única anomalía que se observa” es una “baldosa rota situada al principio de la zona ajardinada y a 00,80 metros del bordillo de la misma”.

El atestado, que se remite al Juzgado de Instrucción de Guardia de Oviedo, se acompaña de dos fotografías que reflejan “los desperfectos en la baldosa” y la “supuesta trayectoria de la persona lesionada”.

4. Con fecha 21 de marzo de 2013, la interesada presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo un escrito en el que precisa la dirección exacta en la que se produjo la caída, aportando dos fotografías de la baldosa; identifica a dos testigos de la misma, y cuantifica la indemnización que solicita, que asciende a doce mil euros (12.000 €).

5. El día 3 de abril de 2013, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras informa “que en lugar donde dice se produjo el accidente se encuentran varias baldosas sueltas, rajadas y hundidas unos 2 cm de profundidad, medida en la cota más baja con respecto a la rasante de la acera”, y adjunta cuatro “fotografías de detalle de la referida deficiencia”, datadas el 2 de abril de 2013.

6. Mediante escrito notificado a la perjudicada el 6 de junio de 2013, la Jefa de la Sección de Vías le comunica la apertura del periodo de prueba y que se procede a citar a los testigos propuestos para que, “en el plazo de diez días a contar desde el siguiente a la notificación, los días martes, miércoles y jueves, en horas de 9 a 13:30, comparezcan” a fin de prestar su testimonio.

Consta en el expediente la notificación de la citación a los dos testigos con la misma fecha.

7. El día 13 de junio de 2013, comparece en las dependencias administrativas uno de los dos testigos propuestos, que señala ser amigo de un nieto de la reclamante, e indica que se encontraba “en la puerta de la tienda” de este último y que no vio la caída, sino a la afectada “llegar caminando por la calle, llorando y con la mano rota”, precisando que esta “venía de hacer la compra y dejó la bolsa en la tienda”.

Con fecha 19 de agosto de 2013, la segunda testigo propuesta presenta en el registro municipal un escrito en el que manifiesta que le resulta "imposible acudir personalmente por razones laborales". Asimismo, declara "que el día 3 de diciembre de 2012" la reclamante "presentaba mucho dolor en el brazo y mano izquierda y se encontraba llorando consecuencia de una caída" en la plaza en la que ocurre el percance.

8. Con fecha 20 de septiembre de 2013, la interesada presenta un escrito en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo en el que señala que en esa fecha "persisten las molestias producidas por la caída" y que precisa rehabilitación, urgiendo la agilización de los trámites del presente procedimiento.

9. Mediante oficio notificado a la perjudicada, a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros el 15 de octubre de 2013, la Jefa de la Sección de Vías les comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, y les adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 22 de octubre de 2013, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito de alegaciones en el que se reitera en todos los términos de su reclamación inicial, y considera que los informes evacuados durante la instrucción del procedimiento confirman las deficiencias en el pavimento.

10. Con fecha 5 de noviembre de 2013, una Licenciada en Derecho de la Sección de Vías, con el conforme de la Jefa de Sección, elabora un informe en el que propone la desestimación de la reclamación. Expone que no existe "prueba alguna sobre la caída y sus causas más allá de la propia declaración de la reclamante", al entender que la prueba testifical propuesta resulta "insuficiente", pues ninguno de los testigos presencié el percance, y añade que la Policía interviene con posterioridad. Tras indicar que tal falta de prueba es motivo suficiente para rechazar la reclamación, afirma que esta, "dada la escasa entidad de la deficiencia" denunciada, "tampoco podría prosperar", añadiendo que el desperfecto es "perfectamente visible" y "salvable", y resalta

“lo aislado” de la irregularidad, que se ubica en una vía cuya “anchura” y “perfecto estado de conservación” puede apreciarse en las fotos incorporadas al expediente.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de noviembre de 2013, registrado de entrada el día 20 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 4 de marzo de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 3 de diciembre de 2012, 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.

No obstante, 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 las notificaciones efectuadas a los dos testigos propuestos no se consigna la fecha y la hora en que se iba a practicar el interrogatorio, sino que únicamente se les indicó que comparecieran en las dependencias municipales en el plazo de diez días a fin de prestar su testimonio. En estas condiciones, tampoco la interesada tuvo conocimiento del

momento concreto en que se celebró el acto, ni la posibilidad, por tanto, de estar presente en el instante de realizar la prueba.

Por otra parte, se advierte que una de las testigos no comparece y que presenta una declaración escrita, lo que se no se ajusta a los principios de inmediación del instructor y oralidad inherentes a esta prueba. Sin embargo, de sus manifestaciones se deduce que no vio la caída, sin que de las mismas resulte dato adicional alguno de relevancia para el expediente. Asimismo, la perjudicada pudo acceder a ambas declaraciones testificales con posterioridad y alegar lo que considerase oportuno en el trámite de audiencia, en el que no formuló objeción alguna, por lo que, pese a que tal forma de proceder no cumple las exigencias del artículo 81 de la LRJPAC anteriormente citado, no cabe apreciar indefensión.

Finalmente, se observa que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se ha 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.- Es objeto de análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial que se inicia por la reclamación de los daños sufridos tras una caída en la vía pública el día 3 de diciembre de 2012.

Resultan acreditadas en el expediente las lesiones derivadas del accidente ocurrido el 3 de diciembre de 2012 en una plaza de Oviedo que la interesada describe y atribuye a unas baldosas levantadas, por lo que debe apreciarse la realidad de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Ahora bien, la existencia de un daño susceptible de ser reclamado 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, 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 las que aquellos se produjeron.

En su comparecencia ante la Policía Local días después del percance, la perjudicada afirma haberse precipitado al suelo al tropezar con el borde de una baldosa suelta cuando transitaba por una plaza en sentido descendente. Sin embargo, no aporta prueba alguna de que la caída se haya producido en tal forma y circunstancias, respecto de las cuales -por cierto- nada específica, ni en el escrito inicial de reclamación, ni en el de mejora de su solicitud, ni en el de alegaciones.

A su vez, los testigos propuestos no vieron la caída, sino únicamente a la afectada ya accidentada, y la Policía Local interviene días después, tras tener conocimiento de los hechos por la propia interesada, cuyo relato se limitan a recoger. A ello hemos de añadir que, a tenor de las fotografías incorporadas al expediente y del testimonio prestado ante los agentes, la trayectoria que aquella seguía -señalada en una de las imágenes aportadas junto al atestado- implica que la sobreelevación de las baldosas con las que dice haber tropezado se encontraría en sentido contrario a su marcha, por lo que tal versión resulta incongruente. En definitiva, el percance y las consecuencias del mismo solo se desprenden de las manifestaciones de la propia perjudicada, lo que no es bastante para tenerlos por ciertos.

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 la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

No obstante, aunque considerásemos probados los extremos de hecho alegados por la interesada la conclusión del presente dictamen no cambiaría.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma. Ello requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

La perjudicada asume la medición del desnivel al que atribuye la caída proporcionada por los servicios municipales, que se cifra en unos 2 cm. En las imágenes se constata que existen varias baldosas rotas y sueltas, pero ello no impide considerar que se trata de un defecto de escasa entidad que no supone incumplimiento del estándar de mantenimiento exigible a la Administración municipal en el ejercicio de sus responsabilidades.

A la vista de las fotografías obrantes en el expediente, no cabe apreciar que el desperfecto constituya un riesgo evidente para la integridad física de los peatones, y, además, como señala el Ayuntamiento en su propuesta de resolución, se encuentra “aislado” y ubicado en una zona con considerable amplitud de paso, sin otras deficiencias apreciables.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo, 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.