

Expediente Núm. 287/2014
Dictamen Núm. 295/2014

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 22 de diciembre de 2014, 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 19 de noviembre de 2014 -registrada de entrada el día 1 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños derivados de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 28 de marzo de 2014, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

Expone que “el día 19 de febrero de 2013, sobre las 10:30 horas”, cuando “caminaba por la acera izquierda de la calle en dirección a a la altura” que indica, “tropezó contra el borde de una baldosa de la acera que se encontraba levantada del resto del pavimento de dicha acera”, precipitándose al suelo “sobre el lado derecho de su cuerpo, lesionándose hombro derecho,

rodilla derecha y región supraciliar derecha al clavarse las gafas que llevaba puestas, las cuales resultaron rotas". Manifiesta que "fue auxiliada por algunos viandantes que llamaron al 112" y a la "Policía Local", quienes "comparecieron poco después en el lugar de los hechos", levantando "un atestado o diligencias de lo sucedido". Tras ser atendida en el Servicio de Urgencias hospitalarias, dada la insatisfactoria evolución de su "hombro derecho" fue remitida por su médico de cabecera al Servicio de Traumatología y Cirugía Ortopédica, en el que se le diagnosticó "rotura compleja del supraespinoso con derramen hemático y líquido en corredera bicipital", para cuya curación siguió tratamiento rehabilitador. Una vez concluido el mismo, fue "evaluada" por un especialista en valoración del daño corporal, quien emite el informe pericial adjunto, en el que se establecen diversas secuelas ("abducción"; "flexión anterior"; "hombrodoloroso", y se determina el periodo invertido en la curación.

Cuantifica los daños en doce mil novecientos veintiocho euros con sesenta céntimos (12.928,60 €).

Adjunta la siguiente documentación: a) Comparecencia de la interesada ante la Policía Local, el día 20 de febrero de 2013, en la que relata las circunstancias en las que se produce su caída. b) Presupuesto de gafas. c) Informe del Área de Urgencias, de fecha 19 de febrero de 2013. d) Informe correspondiente a ecografía realizada el día 21 de marzo de 2013, en la que se refleja la existencia de "rotura compleja del supraespinoso con derrame hepático y líquido en corredera occipital". e) Informe del Servicio de Rehabilitación de un hospital público, en el que consta como fecha de alta el 2 de mayo de 2013. f) Informe médico pericial de fecha 19 de diciembre de 2013, en el que se establecen las secuelas transcritas en la solicitud, a las que se atribuyen "9 puntos".

2. Con fecha 1 de abril de 2014, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras, tras "visita de inspección" al lugar, emite informe en el que indica que "la deficiencia señalada por la interesada ha sido reparada (...) dentro de los trabajos de conservación y mantenimiento de obras públicas" que habitualmente realiza el Ayuntamiento.

Adjunta dos fotografías de la zona, fechadas el día 27 de febrero de 2013, y una parte de intervención de la Policía Local emitido el día de los hechos, en el que se consigna que los efectivos se personan en el lugar cuando la afectada está siendo atendida por personal sanitario, así como que "la patrulla actuante comprueba que hay 3 baldosas sueltas cuyos bordes están peligrosos para los viandantes por lo que se coloca una valla del parque de grúa para señalar la anomalía".

3. Mediante escrito notificado el día 7 de mayo de 2014, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo, así como el traslado de aquella a la compañía aseguradora.

En la misma fecha, se le notifica escrito concediéndole un plazo de diez días para la mejora de su solicitud, con indicación de "medios de prueba de los que intenta valerse para acreditar su reclamación".

4. El día 16 de mayo de 2014, la interesada presenta un escrito en el Registro General municipal en el que interesa "la admisión de los siguientes medios de prueba: Documental", "consistente en que se tengan por reproducidos los documentos acompañados" a su reclamación, y "que se requiera a la Policía Local de Oviedo copia íntegra de las diligencias" practicadas con motivo de los hechos, así como "testifical-pericial" del facultativo autor del informe presentado junto a su solicitud inicial.

5. Con fecha 21 de mayo de 2014, el Concejal de Hacienda e Interior dicta Resolución por la que se admite la prueba documental propuesta por la interesada consistente en "que se tengan por reproducidos los documentos que acompañan" a su escrito, inadmitiéndose, por improcedente, según lo que razona, las restantes solicitadas. Consta la notificación de la misma a la interesada el día 2 de junio.

6. Mediante escritos de 17 de junio de 2014, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la reclamante, a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días.

El día 21 del mes siguiente, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la interesada que, habiéndose constatado que varias fotografías que decía adjuntar a su escrito inicial no figuran incorporadas al expediente, se le concede un plazo de diez días para su aportación.

Con fecha 28 de julio de 2014, la reclamante presenta escrito al que acompaña tres fotografías, sin fecha, del lugar de los hechos.

7. Con fecha 24 de septiembre de 2014, un Licenciado en Derecho de la Sección de Vías, con el conforme de la Jefa de Sección, eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Concluye que “los documentos obrantes en el expediente podrían probar la realidad de la calle o de los daños sufridos, pero no del accidente; es decir, no prueban que los daños se hayan causado tal y como describe la parte reclamante”, subrayando la falta de propuesta de comparecencia de testigo alguno.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de noviembre de 2014, 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 28 de marzo de 2014, habiendo tenido lugar el alta en el Servicio de Rehabilitación por las lesiones sufridas tras la caída el día 2 de mayo de 2013, 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.

Por último, 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 sufridos en una vía pública de Oviedo el día 19 de febrero de 2013.

Ha quedado acreditado en el expediente que ese día se atendió a la interesada en la calle en la que sufre la caída por el personal sanitario de una ambulancia, y que se la trasladó a un centro sanitario en el que se le apreciaron diversas contusiones. Según el perito informante, la mala evolución de la lesión que afectó al hombro determinó la "rotura compleja del supraespinoso" diagnosticada un mes después, por lo que debe aceptarse la realidad de un daño, así como el hecho de la caída.

Sin embargo, las circunstancias en las que tiene lugar esta última no cuentan con más apoyo que la declaración de la propia reclamante, quien, pese a aludir en su relato al auxilio que le prestan otros viandantes, no propone prueba testifical alguna, siendo la presencia de los agentes de la Policía Local intervinientes posterior al accidente.

Como ya hemos expuesto en dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza de un daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de este es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

En cualquier caso, aun dando por acreditado el relato de la perjudicada sobre las concretas circunstancias en las que se produce el accidente, que imputa a una "baldosa de la acera que se encontraba levantada del resto del pavimento de dicha acera", nuestro dictamen habría de ser igualmente desestimatorio. En efecto, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, debemos tener presente 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 precisaba entonces -al igual que en la redacción dada a este precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local- que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado los elementos correspondientes a

dicho servicio en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas, que conlleva también el deber de vigilancia periódica de su estado de conservación, e incluso ha de generar, en situaciones de peligro conocido, la obligación de adoptar medidas de prevención adecuadas con el propósito de evitar a los transeúntes riesgos innecesarios.

En el presente caso resulta incontrovertida la existencia de la deficiencia denunciada, reparada días después del percance. Al respecto, hemos de recordar que es doctrina de este Consejo en supuestos similares al que nos ocupa -por todos, Dictamen Núm. 287/2012- 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 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. 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, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

Al aplicar lo razonado al caso concreto sometido a nuestra consideración hay que tener presente varias circunstancias. En primer lugar, a la vista de las fotografías que obran en el expediente y, a pesar de carecer de una medición del desnivel que produce la baldosa levantada, resulta evidente la escasa entidad del desperfecto, así como -en segundo lugar- que este se encuentra ubicado en un tramo recto, de cierta amplitud y sin elemento alguno que dificulte percibir el estado del pavimento. Por otro lado, la posterior reparación del defecto no supone reconocimiento de responsabilidad, sino, por el contrario, manifestación de diligencia en el funcionamiento del servicio público. Todo ello nos lleva a concluir que no cabe imputar a la Administración el resultado dañoso.

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, y apreciadas las circunstancias anteriormente citadas, nos encontramos en el presente supuesto ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite a la concreción del riesgo que asume el ciudadano cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es 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 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.