

Expediente Núm. 2/2015
Dictamen Núm. 35/2014

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 25 de febrero de 2015, 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 16 de diciembre de 2014 -registrada de entrada el día 2 de enero de 2015-, 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 9 de enero 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 “con fecha 7 de enero de 2014, y en la calle (...), sufrió (una) caída motivada por mal estado del pavimento de la misma, según queda documentado con el atestado de la Policía Local (...), teniendo que ser

evacuada” en “ambulancia y sufriendo lesiones corporales que justifico con parte de asistencia sanitaria emitido por el Hospital”. Añade que también se produjeron “desperfectos en los anillos que portaba en la mano fracturada (...), que tuvieron que ser cortados para proceder a las correspondientes curas”.

Adjunta la siguiente documentación: a) Comparecencia ante la Policía Local, el día 8 de enero de 2014, en la que relata las circunstancias en las que se produce la caída. En concreto, señala que “caminaba (...) sola y portando dos bolsas no pesadas en las manos” cuando “tropieza con el pie derecho con una baldosa que se encuentra rota en tres trozos”. b) Informe del Área de Urgencias del Hospital, en el que consta la atención que le fue dispensada el día 7 de enero de 2014, diagnosticándosele una fractura “conminuta base (...) 4 dedo MI”.

2. El día 13 de enero 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 “en la citada dirección se encuentra una baldosa de 60 x 40 cm, rota en tres trozos, levantándose uno de ellos unos 2,5 cm sobre la rasante de la acera”.

Adjunta tres fotografías de la zona, fechadas el mismo día.

3. Mediante escritos notificados a la perjudicada el 22 de enero de 2014, la Jefa de la Sección de Vías le comunica 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.

Asimismo, le concede un plazo de diez días para mejorar su solicitud, con indicación de los “medios de prueba de los que intenta valerse” y de la “cuantificación de la reclamación, aportando documentos y facturas justificativas, si fuera posible”.

4. Con fecha 31 de enero de 2014, la interesada presenta un escrito en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo en el que señala, en primer lugar,

que "fueron testigos directos de la caída" dos agentes de policía, que la auxiliaron, y tres personas más, facilitando datos identificativos de todos ellos.

Afirma, a continuación, que las lesiones producidas -"fractura del dedo anular de la mano derecha y contusiones en el pómulo, hombro y rodilla" derecha- "no están curadas" y que precisaron "tratamiento médico y rehabilitador", por lo que no resulta posible efectuar la cuantificación de la indemnización en el momento actual. Añade que deberá resarcirse, igualmente, el coste de reparación de la alianza que tuvo que ser cortada.

Acompaña diversa documentación entre la que se encuentra, además de documentos ya aportados junto a su escrito inicial, una diligencia emitida por la Policía Local en la que consta que la dotación que se indica se encontraba "prestando servicio por la citada calle" cuando observaron que la interesada "se precipitaba al suelo tras tropezar con una baldosa que se encontraba rota y elevada sobre el nivel de la acera", prestándole auxilio y procediéndose a señalar el lugar mediante una valla "a la espera de ser reparada por el Servicio correspondiente". Se cifra el "desnivel respecto de la acera" ocasionado por la baldosa "suelta y rota en tres trozos" en "unos tres centímetros", y se adjunta un reportaje fotográfico. Asimismo, se proporcionan las medidas de la vía, especificando que "la citada baldosa" dista, "según el sentido de la marcha de la persona lesionada, en 02,70 metros de los edificios situados a la izquierda y en 01,70 metros de la terraza" de un establecimiento hostelero. Presenta, además, una nota manuscrita con el membrete de un hospital público en la que consta que se encuentra, a fecha 21 de enero de 2014, pendiente de consulta de Rehabilitación.

5. El día 5 de marzo de 2014, el Concejal de Gobierno de Vías dicta Resolución por la que se acuerda "desestimar la petición de la reclamante respecto a la prueba testifical propuesta de los agentes de la Policía Local", debido a que "ya obran en el expediente las diligencias" en las que figura que fueron testigos de la caída, y "la apertura de un periodo de prueba respecto del resto de

testificales propuestas”. Consta el traslado de dicha Resolución a la interesada el día 14 de marzo de 2014.

6. Mediante escritos de 26 de marzo de 2014, la Jefa de la Sección de Vías cita a las testigos propuestas para la práctica de la prueba testifical, señalando al efecto tres posibles días y un margen horario para efectuar la comparecencia en la dependencia municipal que se indica. La citación se comunica igualmente a la reclamante.

En sus comparecencias, que tienen lugar los días 1 y 9 de abril de 2014, las testigos coinciden en señalar que no vieron la caída, sino a la reclamante ya herida, confirmando las tres la presencia de los policías y las condiciones climatológicas (“no llovía”). En cuanto al desperfecto, dos de ellas especifican que “estaba una baldosa levantada por una esquina, que debía ser donde habría tropezado”, y que había “una baldosa grande fragmentada y con desniveles”, respectivamente.

7. Con fecha 22 de abril 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, incluyendo una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 25 del mismo mes, la perjudicada presenta un escrito en el que indica que “no está totalmente curada de las lesiones sufridas”, por lo que “no puede determinar la cuantificación de la (...) reclamación”, y solicita la suspensión del procedimiento conforme a lo dispuesto en el “artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

8. El día 25 de junio de 2014, la reclamante presenta un escrito en el registro de la Administración del Principado de Asturias, dirigido al Ayuntamiento de Oviedo, en el que expone que, habiendo recibido el alta sanitaria y “finalizado el tratamiento rehabilitador”, le han quedado las secuelas que detalla en el

informe pericial suscrito por un especialista en Valoración del Daño Corporal el 11 de junio de 2014 que adjunta. Con base en él, cuantifica el daño sufrido en 16.034,80 €, a los que añade los gastos derivados de la reparación de la sortija, 126 €, por lo que el importe total de la reclamación asciende a dieciséis mil ciento sesenta euros con ochenta céntimos (16.160,80 €).

9. Mediante oficio de 22 de agosto 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 de un segundo trámite de audiencia y vista del expediente, especificando la nueva documentación que se incorpora a este.

10. Con fecha 4 de diciembre de 2014, una Licenciada en Derecho de la Sección de Vías, con el conforme de la Jefa de Sección, eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Tras admitir tanto las circunstancias en las que se produce la caída, como la existencia de la baldosa rota, afirma que la deficiencia no presenta entidad suficiente para constituir un “peligro real y efectivo”, destacando la amplitud del paso de la acera.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de diciembre 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 9 de enero de 2014, habiendo tenido lugar la caída el día 7 del mismo mes, 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, 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 testigos y a la reclamante 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 las primeras podían comparecer. No obstante, dado que la interesada pudo finalmente acceder al contenido de la declaración prestada con ocasión del trámite de audiencia sin que efectúe objeción alguna al respecto en el escrito de alegaciones presentado tras el mismo, no cabe apreciar indefensión que obligue a retrotraer el procedimiento.

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 a consecuencia de una caída en una vía pública de Oviedo el día 7 de enero de 2014.

La realidad del percance, así como la de las lesiones derivadas del mismo y la de las circunstancias en las que se produce, resultan acreditadas en virtud de la documentación incorporada al expediente, singularmente en lo concerniente al modo de producción de la caída por el contenido de las diligencias policiales instruidas por los agentes que fueron testigos directos de ella.

Ahora bien, 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 lo dispuesto en el artículo 26.1, apartado a), de la LRBRL, los municipios 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. 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 de la medición proporcionada por el servicio responsable, que cifra en "unos 2,5 cm" el desnivel ocasionado por el desplazamiento de los trozos de la baldosa fracturada, resulta evidente la escasa entidad del desperfecto, así como que este se encuentra ubicado en un tramo recto y de cierta amplitud. Se une a ello la circunstancia, reseñada en la propuesta de resolución, de que la interesada deambulaba portando dos bolsas; factor que, sin ser determinante de la pérdida de equilibrio, sí puede favorecer esta. 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.