

Expediente Núm. 33/2015
Dictamen Núm. 54/2015

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 marzo 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 17 de febrero de 2015 -registrada de entrada el día 24 del mismo mes-, 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 10 de abril de 2014, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas a causa de una caída en la vía pública.

Expone que el día “9 de octubre de 2012, en torno a las 18:45 horas (...), transitaba por la calle, a la altura del comercio que identifica, “cuando introdujo su pie izquierdo en una baldosa que se encontraba `rota´, al igual que otras de la misma acera, retorciéndoselo y cayéndose al suelo”.

Refiere que la lesión producida fue diagnosticada como "esguince de tobillo"; dolencia por la que permaneció en situación de "baja médica" desde la fecha del accidente hasta el 11 de diciembre de 2012, y con motivo de nuevas recaídas desde el 21 de diciembre de 2012 al 17 de febrero de 2013 y del 5 de marzo al 23 de abril de 2013.

Estima que concurre nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos, que considera deficiente, y los daños sufridos, por estar la Administración "obligada a garantizar" que los suelos "ofrezcan seguridad para los viandantes".

Solicita una indemnización por importe de veinte mil ciento cincuenta y nueve euros con veinte céntimos (20.159,20 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 84 días impeditivos, 112 días no impeditivos, 8 puntos de secuelas por "síndrome posalgodistrofia tobillo/pie", un 10% de factor de corrección, "gastos médicos" y "gastos de fisioterapia".

Propone la práctica de prueba documental, testifical de las tres personas que identifica y pericial del autor del informe de valoración del daño corporal que adjunta a su escrito.

Acompaña copia de los siguientes documentos: a) Partes de comunicación del accidente a la mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y de baja y alta de incapacidad temporal por contingencias profesionales correspondientes a las fechas indicadas en el escrito de reclamación. b) Diversos informes médicos. c) Facturas por consultas médicas y tratamiento de fisioterapia. d) Seis fotografías de la zona en la que tuvo lugar el percance.

2. El día 23 de abril de 2014, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras, tras "visita de inspección" a la zona, informa que la "única actuación" ejecutada en el lugar "por parte de la empresa encargada del mantenimiento de calles (...) desde la fecha en la que dice que se produjo el accidente hasta la actualidad (...) corresponde a la reposición de una baldosa agrietada, que se realizó a primeros del mes de enero de 2013 dentro de los trabajos de mantenimiento de obras públicas que se realizan habitualmente" por el Ayuntamiento.

3. Mediante oficio de 5 de mayo de 2014, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

Con la misma fecha, pone en conocimiento de la compañía aseguradora y de la correduría de seguros la presentación de la reclamación.

4. El día 8 de mayo de 2014, el Concejal de Gobierno de Hacienda e Interior dicta Resolución por la que se acuerda admitir todas las pruebas propuestas por la perjudicada excepto la pericial, al considerar que el informe presentado aporta "información suficiente" y que no resultan necesarias "aclaraciones o explicaciones sobre el contenido del mismo". Consta en el expediente el traslado de dicha Resolución a la interesada.

5. Mediante escritos de 12 de junio de 2014, la Jefa de la Sección de Vías cita a las testigos propuestas y a la reclamante para la práctica de la prueba testifical, señalando al efecto tres posibles días y un margen horario para su comparecencia en las dependencias municipales que se indican. La notificación a una de las testigos resulta infructuosa tras cuatro intentos acreditados.

Las dos testigos restantes prestan declaración los días 17 y 25 de junio de 2014. Una de ellas afirma que vio cómo la perjudicada "tropezó" con la baldosa y "cayó", manifestando no recordar "si eran una o dos" las que "estaban sueltas y rotas". La otra indica que caminaba delante de la accidentada en el momento del percance y no vio la caída, describiendo el desperfecto como una baldosa "rota o levantada". Las dos marcan el lugar de la caída sobre una fotografía a petición del Instructor del procedimiento.

6. El día 30 de julio de 2014, la interesada presenta dos escritos en el registro municipal en los que, respectivamente, solicita una copia de las diligencias practicadas en relación con la prueba testifical y autoriza a la letrada que identifica a comparecer en su nombre para la "realización de cualquier gestión o trámite en relación con el expediente de referencia".

7. Mediante oficios de 6 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 del trámite de audiencia, incluyendo una relación de los documentos obrantes en el expediente.

8. El día 19 de septiembre de 2014, la interesada presenta un escrito en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo en el que se ratifica en su pretensión indemnizatoria, y destaca que en el informe del Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras se reconoce la “reposición de una baldosa agrietada” en la zona en enero de 2013.

9. Con fecha 16 de febrero de 2015, una Licenciada en Derecho de la Sección de Vías, con el conforme de la Jefa de Sección, eleva propuesta de resolución en la que, tras admitir la realidad de la caída y significar las contradicciones en las que incurrir la perjudicada y las testigos, tanto en lo relativo a la descripción del desperfecto como en lo referente a su ubicación exacta, concluye que “el obstáculo era perfectamente salvable. Se trataba de un tramo recto donde la acera era ancha y estaba en condiciones adecuadas para ser transitada, con la salvedad de la baldosa que estaba rota”. Seguidamente analiza algunos de los elementos que integran el *quantum* indemnizatorio, cuestionando su procedencia, y propone desestimar la reclamación.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de febrero de 2015, 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 10 de abril de 2014, y, si bien el hecho lesivo se produce el 9 de octubre de 2012, consta en el expediente que la accidentada permanece de baja por incapacidad temporal -aunque de forma intermitente- hasta el día 23 de abril 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.

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 aquella pudo 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.

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 sufridos a consecuencia de una caída en una vía pública de Oviedo.

La realidad del percance y de algunos de los daños alegados resulta acreditada en virtud de la documentación incorporada al expediente.

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 cuanto a las circunstancias en las que se produjo el percance, salvando las contradicciones existentes entre las versiones de la perjudicada y de los testigos en lo relativo a la identificación del lugar exacto de la caída, al mecanismo causal del accidente -un tropiezo o la introducción de un pie- o a la

descripción del desperfecto que lo origina -una baldosa "rota", como precisa la interesada, o bien varias baldosas "sueltas y rotas" y una baldosa "rota o levantada", según las testigos-, hemos de considerar que el deficiencia que desencadenó la caída fue una loseta de la acera que se encontraba rota o "agrietada", tal y como apunta el Servicio responsable en un informe cuyas manifestaciones no solo no rebate sino que asume la propia perjudicada en el escrito de alegaciones presentado en el trámite de audiencia.

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, en el que el desperfecto causante de la caída es una loseta agrietada, ha de concluirse que no cabe imputar a la Administración el resultado dañoso, pues no resulta razonable exigir la inmediata reparación de un defecto que, atendida su escasa relevancia y ubicación (en un tramo recto y de cierta amplitud), no genera a los peatones riesgos adicionales al común de la deambulación. Por la misma razón, tampoco puede razonablemente pretenderse que la reparación de la baldosa tres meses después del accidente suponga un reconocimiento implícito de responsabilidad por parte de la Administración actuante, como parece sugerir la perjudicada en el escrito presentado en el trámite de audiencia.

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.