

Expediente Núm. 99/2015
Dictamen Núm. 121/2015

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 2 de julio 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 28 de mayo de 2015 -registrada de entrada el día 2 de junio de 2015-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 17 de septiembre de 2014, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una “grave caída cuando caminaba por (...) la confluencia (de) las calles `A´ y `B´” el día 30 de noviembre de 2013.

Refiere que la caída se produjo “al apearse de su vehículo (...) como consecuencia de tropezar en las baldosas del suelo de la acera que se encontraban en desnivel y tenían varios centímetros de ras”.

Señala que “el estado de la acera constituía un auténtico peligro susceptible y potencialmente capaz, como así fue, de producir caídas y accidentes”. Afirma que “la acera se encontraba en desnivel (...) debido a la falta de previsión” del Ayuntamiento de Oviedo, “sin ningún tipo de medida protectora o actuación similar y sin ningún tipo de señalización o advertencia del estado que avisase de la posibilidad de caídas, por lo que era fácticamente imposible el percatarse de tal peligro”. Añade que hay que “tener en cuenta que el peligro se encuentra precisamente en la zona central de la acera, la zona normal (...) de paso”.

Sostiene que “tales hechos negligentes son (...) imputables a quien es el titular dominical de la vía pública y que debe guardar unas mínimas medidas de precaución y seguridad (...), máxime cuando se trataba de un sitio público con paso de transeúntes”. Indica que el Ayuntamiento “era perfecto conocedor del lamentable estado en el que se encontraba ese sitio, al ser un lugar de evidente tránsito, por ser además zona peatonal. Esto es, la responsabilidad es evidente al no ser previsor”.

Manifiesta que a causa del citado accidente sufrió una fractura de tobillo. Tras relatar el proceso médico seguido para el tratamiento de la misma -que incluye intervención quirúrgica y rehabilitación-, precisa que presenta como secuela “material de osteosíntesis”.

Expone los fundamentos de derecho de la reclamación y niega culpa en el accidente, “más que dudosa teniendo en cuenta que se trata de una caída que se sufrió desde una perspectiva totalmente pasiva”.

Evalúa el daño padecido en seis mil veinticinco euros con noventa y seis céntimos (6.025,96 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 1.589 días no impositivos, entre el 30 de noviembre de 2013 (fecha del accidente) y el 8 de mayo de 2014 (fecha del alta médica y finalización del tratamiento), y 2 puntos de secuelas por material de osteosíntesis.

Adjunta los siguientes documentos: a) Informe de la Unidad de Soporte Vital Básico, de 30 de noviembre de 2013, en el que consta como lugar de la intervención "A' 12 VP", a las 22:15 horas, por "caída (...) por resbalar". b) Fotografías correspondientes a planos generales de la calle en la que se produjo el percance y detalles de una parte de la acera con hundimiento de los adoquines. c) Informe del Alta del Servicio de Traumatología del Hospital, de 13 de diciembre de 2013, relativo a un ingreso el día 30 de noviembre del mismo año por "caída casual". Se consigna el diagnóstico de "fractura tobillo dcho.", que "el 11-12-13 se realiza osteosíntesis de la fractura de tobillo" y que "tras intervención quirúrgica evolución satisfactoria con mejoría clínica". d) Informe de un médico adjunto del Servicio de Cirugía Ortopédica y Traumatología, de 16 de julio de 2014, en el que se refleja "caída casual el 30-11-13 presentando una fractura-luxación trimaleolar conminuta de tobillo derecho./ Intervenido el 12-12-13, realizándose osteosíntesis de la fractura de tobillo con placa de 8 tornillos a nivel del peroné, con 1 tornillo transindesmal que se retira bajo anestesia local el día 6-02-14./ Es visto por última vez en consultas el 8-05-14, donde se le comenta la posibilidad de alta próxima./ Buen resultado, dado el tipo de fractura".

2. Con fecha 8 de octubre de 2014, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras informa que en la dirección citada por el reclamante "el pavimento de calzada, compuesto por adoquines de hormigón, ha sufrido una deformación en una superficie aproximada de 70 x 70 cm y unos 3 cm de profundidad, en su cota más baja, respecto a la rasante de la misma".

3. El día 28 de noviembre de 2014, la Jefa de la Sección de Vías traslada la reclamación presentada a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros.

4. Mediante escrito notificado al perjudicado el 28 de noviembre 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.

Con la misma fecha, le informa sobre la posibilidad de mejorar su solicitud mediante la indicación de los “medios de prueba de los que intenta valerse para acreditar su reclamación”.

El día 3 de diciembre de 2014 el reclamante presenta una “instancia general” en la que procede a la identificación de una testigo de los hechos.

5. Con fecha 19 de diciembre de 2014, la Jefa de la Sección de Vías comunica al reclamante la apertura del periodo de prueba, así como el emplazamiento del testigo que propuso.

Obra incorporada al expediente la declaración testifical realizada el 30 de diciembre de 2014. La testigo, tras señalar que es amiga del reclamante, indica, sobre las circunstancias temporales del accidente, que “cree” que sucedió “el día 29 de noviembre de 2013, el día de San Andrés”, que era sábado, y que eran “aproximadamente las 21:00 horas. Era de noche”. Sobre el “lugar exacto” del accidente, responde que “en la calle `B` con el entronque con `A`, a la altura del número 12 de `A` lo recogió la ambulancia”. Se deja constancia de que se le exhibe una fotografía de Google Maps (Street View) de la calle, que la testigo identifica, y que “se anexa a la presente acta”.

Manifiesta que en el momento de la caída “estaba al lado de él”. A la pregunta de si “vio (...) la caída o simplemente se limitó a auxiliar a la víctima, indica que “cuando lo vio ya estaba en el suelo”, precisando que “vio cómo se desplomó hacia el lado izquierdo”.

La testigo refiere que “venía a su lado caminando por la calle por la acera izquierda, bajando hacia la rotonda de `C`. Ella caminaba por la parte de fuera de la acera y el reclamante en la parte de dentro. La testigo vio cómo el reclamante se desplomaba hacia un lado y caída al suelo. Después de la caída fue cuando se fijaron en el estado de las baldosas. Les asistió un médico que pasaba a su lado”.

Sobre los zapatos que llevaba el accidentado, aclara que eran “unos zapatos fuertes, de atar. De buena calidad”, y por lo que se refiere a las “circunstancias climatológicas” en el momento del accidente, manifiesta que “estaba lloviznando”.

6. Mediante escritos notificados a la aseguradora, a la correduría de seguros y al reclamante el 19 y 27 de enero de 2015, respectivamente, la Jefa de la Sección de Vías les comunica la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días.

7. Con fecha 29 de abril de 2015, una Licenciada en Derecho de la Sección de Infraestructuras, con el conforme de un Asesor Jurídico del IESM, eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Entiende que, “en lo que respecta a la caída, no ofrece dudas que esta se produjo en la vía pública, en el lugar y fecha indicados por el reclamante, tal y como ha corroborado el testigo en su declaración y los documentos aportados por el interesado”.

En cuanto a la dinámica del accidente, destaca “que la versión dada por el interesado no es totalmente ratificada por el testigo, pues el mismo iba a su lado y únicamente vio cómo se desplomó hacia el lado izquierdo. En ningún momento de su declaración hace mención a que tropezase con baldosa alguna. Es más, fue después de la caída cuando se fijaron en el estado de las baldosas”. Sostiene que “la deficiencia que nos ocupa ha de ser considerada como de escasa entidad”, y subraya que “las fotografías aportadas por el interesado y en el informe del técnico ponen de manifiesto que se trata de una zona peatonal amplia en la que se puede observar, como mínimo, el equivalente a un carril para que pasen coches, así como aceras a ambos lados, todo ello peatonal. Se trata por tanto de una calle peatonal cuya anchura abarca varios metros, de los cuales solo una superficie de 70 x 70 cm se encuentra desnivelada; obvia decir que el obstáculo era fácilmente sorteable”.

Concluye que “la deficiencia o imperfección que nos ocupa no supone un defecto relevante, ni se constituye como una circunstancia creadora de un

peligro real y efectivo, pues por sus características, dimensiones y situación no puede considerarse peligroso ni que no responda al estándar mínimo exigible”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de mayo 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.

Mediante oficio de 2 de junio de 2015, la Segunda Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Oviedo comunica a este Consejo que el interesado ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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 17 de septiembre de 2014, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 30 de noviembre 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 la testigo y al 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 la primera podía comparecer. Ahora bien, dado que el perjudicado 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.

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.

Por último, puesto que de la documentación obrante en el expediente se deduce la pendencia de recurso contencioso-administrativo, sin que conste formalmente que dicho procedimiento haya finalizado, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en ese caso habría de acatarse el pronunciamiento judicial. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en Oviedo, en la confluencia de las calles "A" y "B" el día 30 de noviembre de 2013, que el interesado atribuye al mal estado de la acera.

El reclamante aportó el informe de un hospital público de esa fecha en el que figura el diagnóstico de una fractura de tobillo derecho, por lo que debemos dar por cierto ese daño.

También ha quedado acreditado el lugar en el que el perjudicado sufrió la lesión -zona central de una vía semipeatonal- mediante el informe de la Unidad de Soporte Vital Básico, que lo consigna como lugar de la intervención.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, individualizado y susceptible de evaluación económica 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.

Analizando en primer lugar el plano fáctico, resulta que el interesado manifiesta que la caída se produjo "al apearse de su vehículo", y niega culpa en la misma, "teniendo en cuenta que se trata de una caída que se sufrió desde una perspectiva totalmente pasiva." Sin embargo, la testigo por él propuesta declara -a la petición del instructor para que describa el percance- que "venía a

su lado caminando por la calle”, sin hacer referencia a ningún vehículo, lo que se opone radicalmente a lo señalado por aquel. La discrepancia entre ambos relatos impide dar por cierto lo expuesto en la reclamación y conocer las circunstancias en las que se produjo el accidente.

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.

El reclamante afirma que las baldosas se encontraban en desnivel y tenían varios centímetros de ras en la parte central de la acera, "la zona normal" de paso. También reprocha omisión de señalización o advertencia.

El informe de los servicios municipales consigna que el pavimento de la zona central de la calzada -de adoquines de hormigón- ha sufrido una deformación en una superficie aproximada de 70 x 70 cm y unos 3 cm de profundidad, en su cota más baja, respecto a la rasante de la acera. En las fotografías también se aprecian las irregularidades y resaltes propios de un pavimento adoquinado.

Se trata, en suma, de un defecto 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; razón por la cual no resultaba necesaria la señalización del defecto.

El hecho de que el desnivel se halle en la zona central de la calzada de una vía semipeatonal no es motivo para apreciar infracción del estándar -como pretende el interesado-, toda vez que, a tenor de las fotografías que él mismo aporta, constatamos la existencia de dos franjas laterales, a modo de acera, suficientemente amplias y en buen estado general, lo que permite caminar sin pisar el desnivel.

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, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, 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,