

Expediente Núm. 40/2006
Dictamen Núm. 62/2006

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 23 de marzo de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 23 de enero de 2006, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por doña, por lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 25 de enero de 2005, doña presenta en el Registro del Ayuntamiento de Oviedo, un escrito describiendo las circunstancias de una caída que se produjo, según relata, el día 9 de noviembre de 2004, a la altura del número 21 de la calle, “debido a que las baldosas de dicha calle, al no estar lijadas, se vuelven peligrosamente resbaladizas en los días de lluvia como el citado día 9”. Añade en su escrito que dicha caída “motivó la presencia de

dos agentes de Policía Local y una ambulancia para mi traslado a urgencias, en donde se me diagnosticó esguince de pie derecho y lesiones en hombro y clavícula derechos”, y que, como consecuencia de los relatados hechos, hubo de estar “tres semanas totalmente inmovilizada con escayola hasta la rodilla, más una semana de reposo absoluto hasta recuperar parte de mi movilidad”. Continúa refiriendo que, como consecuencia de lo anterior, tuvo que “contratar una asistente doméstica tres hora al día durante cuatro semanas para atenderme y realizar los quehaceres más básicos de la casa”, por lo que solicita del Ayuntamiento, en cuanto responsable del mantenimiento del embaldosado de las calles, compensación económica por el gasto debido a la contratación de la citada asistente. Finalmente, advierte de la posibilidad de aportar “parte médico justificativo de las lesiones así como testigos presenciales de la caída”.

2. Con fecha 28 de enero de 2005, emite informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías Públicas del Ayuntamiento, en el que señala que “girada visita de inspección a la calle hemos de informar que a la altura del nº 21, no se observan desperfectos en la vía pública. El pavimento de dicha calle es de piedra caliza abujardada, y su rasante prácticamente horizontal”.

3. Con fecha 1 de febrero de 2005, notificado el día 4 del mismo mes, el Adjunto al Jefe de la Sección de Vías remite la documentación obrante en el Ayuntamiento, a los efectos oportunos, a la entidad aseguradora, comunicando a la interesada la remisión de su reclamación a la referida entidad, con la misma fecha de remisión y notificación.

En contestación a dicho traslado, con fecha 9 de febrero de 2005, tiene entrada escrito de la compañía aseguradora señalando que “entendemos que ninguna responsabilidad es imputable al Ayuntamiento de Oviedo en los hechos que motivan la reclamación, no suponiendo la zona de la supuesta caída peligro

alguno para el tránsito de peatones. En consecuencia, entendemos que debe rechazarse la petición de responsabilidad patrimonial”.

4. En la instrucción del procedimiento se ha incorporado, previa solicitud formulada el día 28 de febrero de 2005 por la Sección de Vías, informe del Jefe de Servicio del Área de Seguridad Ciudadana, de 3 de marzo de 2005, en el que se señala que “sobre las 11:10 horas del día 9 de noviembre de 2004 requerida por varios viandantes la dotación policial con indicativo y formada por los funcionarios con número de carné profesional y se desplazan a la calle, los cuales personados en el lugar de los hechos emiten el siguiente informe sobre su intervención: `Avisados por algunos viandantes nos trasladamos a la calle donde la filiada se había caído en la calle debido a un resbalón y se dolía de la pierna derecha. Avisada una ambulancia se personó en el lugar donde atendieron a la lesionada y la trasladaron a urgencias del Hospital”.

5. Con fecha 9 de marzo de 2005, es evacuado trámite de audiencia, lo que se notifica a la interesada el día 16 del mismo mes, a fin de que en el plazo de 10 días pueda ésta obtener copia de los documentos obrantes en el expediente y presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes.

En ejercicio de tal derecho, el día 21 de marzo de 2005, presenta la interesada un informe del Área de Urgencias del Hospital (de 9 de noviembre de 2004) en el que figura como impresión diagnóstica un esguince en el tobillo. Aporta, asimismo, los datos de dos testigos del incidente, con expresión de su domicilio y número de documento nacional de identidad.

6. Mediante oficio de 29 de marzo de 2005, notificado a los dos testigos propuestos el día 1 de abril, el Jefe de Sección de Vías les comunica su proposición como testigos, citándoles para que en el plazo de diez días comparezcan a fin de prestar su testimonio sobre las circunstancias que

concurrieron en la caída. El día 5 de abril de 2005 se practica la prueba testifical propuesta. Al respecto, una de los testigos, tras señalar el lugar del accidente, al ser preguntada dónde se encontraba en el momento de la caída contestó que “No vio la caída. Cuando llegó estaba en el suelo y la socorrió”. Añade que “llovía mucho y que el suelo estaba deslizante”. Por su parte, el segundo de los testigos, tras precisar la hora y lugar de la caída, señaló que “iba paseando y no vio la caída, socorrió a la víctima que ya estaba en el suelo”, indicando, igualmente, que llovía en el momento del accidente.

7. Mediante escrito de 4 de agosto de 2005, notificado a la interesada el día 16 del mismo mes, es evacuado nuevo trámite de audiencia, concediéndose un plazo de diez días, para que pueda la reclamante obtener copia de los documentos obrantes en el expediente y presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes.

El día 17 de agosto de 2005 tiene entrada en el Ayuntamiento de Oviedo nuevo escrito de alegaciones de la interesada; en él manifiesta “que el pavimento estaba mojado debido a la lluvia y en condiciones de suciedad y falta de limpieza, lo que originó la caída, dato éste que vengo observando, que actualmente está en perfectas condiciones”.

8. Con fecha 16 de enero de 2006, la Jefa de la Sección de Vías elabora un informe con propuesta de resolución señalando que “no se observa la existencia de causalidad entre el servicio público municipal que alega provocó su caída, la vía pública, y las lesiones que sufrió, puesto que el Ingeniero Técnico de Obras Públicas dictaminó que no se observan desperfectos en la vía pública. Por si lo anterior no fuera suficiente, los testigos citados propuestos por la parte (...), manifiestan no ver la caída y socorrer a la perjudicada cuando ésta se hallaba en el suelo, es decir, no son testigos directos”. Concluye que, “al no desvirtuar la reclamante el informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas que dictaminó (...) no pudo ser la existencia de anomalías en ella (la vía pública) la causa del

accidente que manifestó haber sufrido”, por lo que propone denegar la indemnización solicitada.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de fecha 23 de enero de 2006, registrado de entrada el día 6 de febrero de 2006, V.E. 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 nº, adjuntando a tal fin copia compulsada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según 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 Consultivo de Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Alcalde-Presidente 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 solicitar la reparación del daño causado, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que originaron la reclamación.

El Ayuntamiento de Oviedo está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula dicha reclamación.

TERCERA.- En el presente caso, entre la caída que motiva la reclamación de responsabilidad patrimonial y la efectiva interposición de ésta ante la Administración competente no llegan a transcurrir tres meses. La reclamación, por tanto, se presenta dentro del plazo establecido en el artículo 142.5 de la LRJPAC que 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”.

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, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial).

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites legal y reglamentariamente establecidos de incorporación de informe de los servicios afectados, trámite de audiencia y propuesta de resolución.

No obstante, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo normativamente establecido para la resolución, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Igualmente, observamos la concurrencia de diversas irregularidades formales, consistentes en la omisión de actos expresos de tramitación e instrucción. En primer lugar, la omisión de resolución de apertura del preceptivo

período de prueba, determinación del plazo y su notificación a la interesada, habiéndose notificado únicamente a los testigos propuestos. En segundo lugar, debemos señalar que, a tenor de lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, al notificar a los interesados la iniciación del trámite de audiencia, debe facilitárseles, además, una relación de los documentos obrantes en el expediente, cosa que no tiene lugar en el caso examinado. Por último, advertimos que ni en la reclamación inicial presentada, ni en ningún otro momento posterior durante la tramitación, consta la valoración económica concreta del supuesto daño sufrido por la reclamante y por el que ésta formula su pretensión indemnizatoria, siendo éste uno de los requisitos de necesaria concurrencia para declarar, en su caso, una eventual responsabilidad de la Administración, a tenor de lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LRJPAC y en el artículo 6.1, párrafo segundo, del Reglamento Responsabilidad Patrimonial. Conocida esta omisión, el Ayuntamiento de Oviedo, en cualquier momento durante la tramitación del procedimiento, pero en todo caso antes de dictar propuesta de resolución, debió poner de manifiesto a la interesada dicho defecto, requiriéndola para subsanarlo en los términos legalmente establecidos; cosa que no hizo, continuando su tramitación hasta la referida propuesta de resolución. No obstante, habida cuenta de que la indemnización pedida tiene por objeto compensar los gastos derivados de la necesidad de contratar asistencia doméstica, tres horas al día durante cuatro semanas, puede entenderse que el daño es “evaluable económicamente”, y que la cuantificación de la indemnización puede hacerse, en su caso, por la vía del artículo 141.2 de la LRJPAC.

A pesar de dichas irregularidades, de lo actuado no se deduce que se haya generado indefensión a la reclamante, ya que, instruido el procedimiento, hizo ésta valer sus derechos en los trámites procedimentalmente oportunos. Por ello, en aplicación del principio de economía procesal, no cabe estimar necesaria la retroacción de actuaciones cuando, de subsanarse los posibles

defectos procedimentales, es de prever, en buena lógica, que se produciría la misma propuesta de resolución.

Por último, observamos que ha sido ampliamente rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. En efecto, presentada la reclamación el día 25 de enero 2005, se concluye que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 6 de febrero de 2006, el plazo de resolución y notificación ha sido sobrepasado. No obstante, ello no impide la resolución de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución Española establece 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, ya citada, dispone 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”.

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 un daño o lesión antijurídica, 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.- A este Consejo no le ofrece duda la realidad del esguince de tobillo alegado por la reclamante, según resulta tanto de su propio relato de los hechos, como del parte médico correspondiente a la asistencia prestada el día que ocurrieron los mismos. Admitida la realidad del daño, no cabe menos que aceptar, también, a la vista del informe de la policía local y la declaración testifical obrante en el expediente, que la caída se produjo en el lugar, día y hora señalados.

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 concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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 la pavimentación de la vía pública, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, por lo que la cuestión que hemos de dilucidar en este momento es si el Ayuntamiento cumplió o no con dicha obligación.

De los datos aportados por la reclamante, difícilmente puede llegarse a la conclusión de que existe responsabilidad de la Administración, ya que la prueba testifical y la narración de los hechos de la propia reclamante no permiten concluir más que el hecho mismo de la caída y las consecuencias de ella derivadas. En realidad, salvo lo declarado por ella (que las baldosas de la calle, al no estar lijadas, se vuelven peligrosamente resbaladizas o que el pavimento se encontraba en condiciones de suciedad y falta de limpieza), no existe en el expediente prueba o indicio alguno que demuestre que el accidente se produjo como consecuencia de lo inapropiado del pavimento o por su estado defectuoso. Por el contrario, el informe emitido por los servicios técnicos municipales, que no ha sido contradicho, señala que “no se observan desperfectos en la vía pública” y que el pavimento de la calle “es de piedra caliza abujardada y su rasante prácticamente horizontal”. Conocido que el labrado con bujarda del pavimento tiene por objeto otorgar a éste mayor carácter antideslizante, en principio y salvo prueba en contrario, ello impide suponer su falta de idoneidad, particularmente en días de lluvia como el examinado. De lo actuado, no se deduce que la caída se deba a una falta de seguridad de la pavimentación de la vía, debiendo considerarse que, pese a lo

adecuado de un pavimento a su funcionalidad, no siempre resultan evitables, especialmente en condiciones climatológicas adversas, accidentes derivados de las propias circunstancias personales de los peatones o de otros incidentes que no son consecuencia del funcionamiento del servicio público.

En definitiva, consideramos que estamos ante un daño que no puede ser imputado al funcionamiento del servicio público por el mero hecho de ocurrir en un espacio de dominio público; entendemos que se trata de un percance que debe encuadrarse dentro de los riesgos generales o normales de la vida que por su propia naturaleza resultan imposibles de evitar y, por tanto, cuyas eventuales manifestaciones dañosas para un individuo no han de ser soportadas por la sociedad en su conjunto.

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 formulada por doña

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.