

Expediente Núm. 80/2006
Dictamen Núm. 95/2006

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de mayo 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 esa Alcaldía de fecha 13 de febrero de 2006, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por doña, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 21 de marzo de 2005, doña presentó en el Registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito en el que expuso que el día 14 de marzo de 2005, a las 16:00 horas, sufrió una caída en la calle, a la altura del número, con motivo de “la presencia en la acera de cintas de embalaje, las cuales, al caminar, se enroscaron en el tobillo” y ocasionaron su caída.

Como consecuencia de estos hechos, después de ser asistida por varios viandantes, fue trasladada “al Hospital, donde tras el estudio radiológico

(...) diagnosticaron fisura intercondilea pura a nivel del fémur distal derecho”, permaneciendo hospitalizada desde el día 14 hasta el día 17 de marzo de 2005.

En el momento de presentar la reclamación aún debe “permanecer con la pierna inmovilizada mediante escayola, caminar únicamente lo imprescindible, sin apoyar el pie derecho y utilizando dos bastones, además de estar sometida a un tratamiento farmacológico”.

En virtud de lo expuesto, manifiesta la interesada su intención “de ejercitar las acciones oportunas a fin de ser indemnizada por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de esta infructuosa caída”, interesando “se aperture el correspondiente expediente administrativo, a los efectos de personarme en el mismo y formular las reclamaciones oportunas que próximamente se determinarán”.

Acompaña su reclamación de informe del Servicio de Traumatología del Hospital, de fecha 17 de marzo de 2005, en el que, después del estudio radiológico que se le practicó, “se le diagnostica de una fisura intercondilea pura a nivel del fémur distal derecho”; con respecto al tratamiento, “se inmoviliza de vendaje enyesado inguinopédico y la paciente queda ingresada en observación. Se decide tratamiento ortopédico debido a la mínima diastasis intercondilea y a que la fractura no irradia hacia la cortical femoral”.

2. Por escrito del Jefe de Sección de Vías, de 29 de marzo de 2005, notificado el 1 de abril del mismo año, se solicita a la interesada, conforme a lo previsto en el artículo 71 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud de indemnización de daños, indicando el “lugar exacto (por medio de croquis o fotografía) donde se produjo la caída que dice haber sufrido” y los “medios de prueba de los que intenta valerse para acreditar su reclamación (en caso de testifical deberá aportar nombre, D.N.I. y domicilio a los efectos de notificaciones de los testigos propuestos)./ Todo ello, tal y como obliga al reclamante el art. 6 del R.D. 429/93, de 26 de marzo por el que se aprobó el Reglamento de los

Procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, advirtiéndole que si así no lo hiciera, se resolverá el desistimiento de su petición”.

3. Con fecha 8 de abril de 2005, a fin de dar cumplimiento al requerimiento expuesto en el antecedente anterior, se aporta croquis y tres fotografías, desde distintos ángulos, del lugar donde se produce la caída.

En relación a los medios de prueba acreditativos de la caída, además de la documental médica ya aportada con su escrito inicial, indica la interesada que se cuenta con el testimonio de dos personas presentes en el momento de la caída, aportando sus datos identificativos, teléfono y domicilio.

4. Mediante oficio de 3 de mayo de 2005, del que no consta notificación, el Jefe de Sección de Vías comunica a las testigos propuestas por la reclamante esta circunstancia, citándolas 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 16 de mayo de 2005 se les toma declaración; en la misma describen la caída diciendo, la primera de ellas, que “la reclamante iba caminando delante de ella, se enrolló con unas cintas de plástico que había en el suelo y cayó de rodillas”; la segunda, que “la reclamante caminaba, con una bolsa en cada mano, y se enrolló el pie en unos flejes (cordones de plástico) que había en la acera, cayó de rodillas”.

5. Solicitado informe de los Servicios Municipales de Limpieza y Medio Ambiente, con fecha 15 de septiembre de 2005, el Jefe de la Sección Jurídico Administrativa de Servicios Municipales y Medio Ambiente remite informe de la empresa adjudicataria del servicio, de fecha 17 de agosto, en el que manifiesta que en la calle “se realiza la limpieza mediante barrido manual individual en horario de mañana, entre las 10:30 y las 11:30 horas, de lunes a sábado”.

6. Mediante oficios, evacuados el día 19 de septiembre de 2005, notificados al día siguiente, la Jefe de Sección de Vías, remite la documentación obrante en el Ayuntamiento, a los efectos oportunos, a la correduría de seguros y a la compañía aseguradora, comunicando a la interesada la remisión de su reclamación a esta última entidad con la misma fecha, notificándose el día 22 del mismo mes y año.

En contestación a dicho traslado, con fecha 26 de septiembre de 2005, tiene entrada escrito de la compañía aseguradora señalando que “no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable en los hechos ocurridos”.

7. Con fecha 28 de noviembre de 2005, doña, actuando, según dice, en nombre y representación de la reclamante, presenta escrito en el que manifiesta que su representada “fue dada de alta por el Hospital en fecha 24 de octubre de 2005”, emitiéndose, “en fecha 26 de octubre”, informe médico donde se “hace constar diagnóstico, secuelas, tratamiento, recomendaciones, etc.”

Con base en el informe médico citado, continúa diciendo, se ha efectuado un estudio de valoración del daño personal y secuelas, que se adjunta, del que resulta una indemnización de cuarenta y cuatro mil cuatrocientos sesenta euros con cuarenta y un céntimos (44.460,41 €), solicitando se indemnice a la reclamante en la cantidad indicada.

8. Mediante oficios, evacuados el día 29 de noviembre de 2005, notificados el 1 de diciembre, la Jefe de la Sección de Vías remite la valoración del daño aportada, a los efectos oportunos, a la correduría de seguros y a la entidad aseguradora, comunicando a la interesada dicha remisión a esta última entidad con la misma fecha, notificándose el 2 de diciembre.

9. Con fecha 27 de enero de 2006, es evacuado el trámite de audiencia, lo que se notifica a la interesada el día 1 de febrero de 2006, 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 9 de febrero de 2006, presenta la representante de la interesada escrito de alegaciones, que firma también la reclamante, en el que reitera lo ya manifestado en su escrito inicial y sus alegaciones posteriores, entendiéndose evidente la responsabilidad de la Administración, pues la “existencia de cintas de embalaje en la acera es una manifestación del incumplimiento del deber de vigilancia por la falta de cuidado en el mantenimiento de las condiciones mínimas de seguridad en las calles, seguridad que debe procurar ese Ayuntamiento dada la competencia que a él le atribuyen los artículos 25.2.d) y 26.1.a) de la Ley 7/85 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local”.

10. Con fecha 9 de febrero de 2006, la Jefa de la Sección de Vías elabora un informe con propuesta de resolución señalando que “en el caso del siniestro que padeció la reclamante no se observa la implicación de ningún servicio público municipal, pues la propia interesada reconoce que la causa de la caída fue que unas cintas de embalaje se le enroscaron en su tobillo, colocadas sobre la acera por un tercero desconocido, puesto que no fue el Ayuntamiento quien las colocó allí, y la limpieza de la acera había sido realizada en el horario previsto. Y por tanto, será a dicho tercero a quien deberá D^a dirigirse para reclamarle el pago de los daños que manifiesta haber padecido, puesto que no puede considerarse que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos municipales en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto, sin intervención de elementos extraños que influyan alterando el nexo causal, pues como ya se dijo, existe la intervención de un tercero que modifica la causalidad del suceso”, por lo que propone declarar inadmisibles las reclamaciones formuladas.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de febrero de 2006, registrado de entrada el día 1 de marzo de 2006, 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 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 del 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 cuanto al plazo de presentación de la reclamación, 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 determinación del alcance de las secuelas”. En el presente caso, se presenta la reclamación con fecha 21 de marzo de 2005, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 14 del mismo mes, por lo que es claro que fue ésta presentada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento seguido en la tramitación de la reclamación se ajusta a lo establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, desarrollados por 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). Se cumple, pues, con los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente 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 y notificación del procedimiento, 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. 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.

Observamos, también, que ha sido 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 21 de marzo 2005, se concluye que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 1 de marzo 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.

Por último, se aprecia que durante la tramitación del procedimiento se realizan actos por una letrada que dice actuar en nombre y representación de la reclamante, en concreto, la aportación del informe de valoración del daño (así como la formulación de alegaciones con posterioridad al trámite de audiencia, aunque en este caso firmando el escrito junto con la reclamante), sin que conste acreditada esa representación, conforme a lo dispuesto en el artículo 32.3 de la LRJPAC. No obstante, considerándose estos actos y gestiones de mero trámite, sería de aplicación lo dispuesto en el inciso final del artículo y párrafo citados.

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 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 alguna la realidad del daño alegado por la reclamante, según resulta tanto de su propio relato de los hechos como del informe del Servicio de Traumatología del Hospital, de 17 de marzo de 2005, incorporado al expediente. Admitida la realidad del daño, no cabe menos

que aceptar, también, a la vista de la prueba testifical practicada 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 (...) l) (...) servicios de limpieza viaria”, 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 y limpieza de la vía pública, en aras de preservar y garantizar, entre otros, la seguridad de cuantos transitan por la misma, por lo que la cuestión que hemos de dilucidar en este momento es la extensión de esta obligación y si el Ayuntamiento cumplió o no con la misma.

En relación con la extensión de esta obligación genérica de la Administración, ha de entenderse que el servicio de limpieza comprende la ordinaria de las calles, sin que ello permita entender que éstas hayan de estar en perfecto estado de forma continuada y a lo largo de todos los momentos del día; pues ello supondría desconocer que están destinadas al tránsito de multitud de ciudadanos por lo que, ocasionalmente, pueden existir sobre las aceras y calzadas vertidos, objetos, etc., susceptibles de generar un riesgo transitorio para los viandantes en tanto su presencia no se advierta a los servicios municipales competentes. No cabe exigir de la Administración que responda automáticamente de cualesquiera supuestos, pues pretender que la

prestación del servicio de limpieza sea constante en toda la ciudad conduciría a su colapso.

Por lo expuesto, para que en un caso como el presente podamos entender que existe responsabilidad de la Administración habrá de acreditarse que, o fue ésta la causante directa de la colocación de un obstáculo en la acera, o que el servicio de limpieza no ha actuado correctamente: por insuficiencia, porque no se presta en los periodos señalados, por el lapso de tiempo transcurrido entre el depósito del obstáculo y su retirada o por desatender los avisos para que ésta se efectúe. Cualquiera de estas circunstancias permitiría apreciar un nexo causal entre la actuación administrativa y el daño producido.

Analizado el presente caso, este Consejo estima inexistente la relación de causalidad entre la actividad administrativa y el evento dañoso. De un lado, no se imputa a la Administración el abandono de los flejes en la acera, no consta su procedencia ni el momento en que fueron depositados en la acera, desconociéndose también el lapso de tiempo entre su depósito y el accidente, lo que nos lleva a considerar que la intervención de un tercero ajeno al Ayuntamiento en la creación de la situación de peligro determinante de la caída y consiguiente daño de la reclamante, rompe la conexión directa entre el actuar administrativo y el daño. De otro lado, restaría por examinar la posible omisión o incorrecto cumplimiento del deber genérico que incumbe a la Administración municipal respecto a la seguridad y limpieza de las vías públicas, lo que no se entiende concurrente en el caso que nos ocupa, en el que consta que la limpieza diaria de la calle se realiza en horario de mañana, de 10.30 a 11.30 horas, mediante barrido manual, sin que el servicio de limpieza hubiera sido advertido de obstáculo alguno en la acera que requiriese su urgente actuación.

Consideramos, en vía de principio, que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad. Tratándose del servicio de limpieza viaria, no es razonable entender que su cobertura se extiende a garantizar la inexistencia en las calles de todo tipo de objeto que en cualquier momento pueda aparecer, no siendo exigible en derecho a la Administración este grado de eficiencia.

En definitiva, teniendo en cuenta que en el caso que analizamos todo parece indicar que estamos ante un hecho accidental y puntual y que no podría exigírsele a la Administración que su deber de limpieza viaria alcance a garantizar, de modo inmediato, la retirada instantánea de todo resto de embalaje que aparezca en cualquier punto de la red urbana, incluidos los depositados accidentalmente por un tercero, las consecuencias dañosas experimentadas no pueden considerarse causadas por el funcionamiento normal o anormal del servicio público.

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.