

Expediente Núm. 125/2006
Dictamen Núm. 133/2006

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 28 de junio 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 26 de abril 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 29 de julio de 2005, doña presenta en el Registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios causados con motivo de una caída en los jardines de, en la ciudad de Oviedo, que atribuye al defectuoso estado del pavimento.

Según relata, el día 3 de septiembre de 2004, cuando cruzaba “los jardines de, el suelo del lugar estaba tan resbaladizo que fue imposible evitar la caída, a pesar de llevar calzado apropiado”, y juzga que ésta “no se hubiera producido si el asfaltado del suelo hubiera sido de un material menos resbaladizo (...), (ya que) conociendo nuestra climatología, de frecuentes lluvias, lo lógico sería que al ser un lugar público tuviera un pavimento acondicionado para evitar este tipo de incidentes”. La lesión padecida, añade, es “consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos: por no prever un buen acondicionamiento de los servicios públicos que la Administración nos ofrece”.

La caída, refiere la reclamante, le “produjo una fractura de cuello femoral izquierdo que precisó de intervención consistente en colocación de prótesis total con hidroxapatita modelo furlong roscada, con hospitalización de 33 días”. Además de intervención quirúrgica, la curación requirió rehabilitación, tratamiento farmacológico y el uso de bastones, dos durante dos meses y uno durante dos meses más.

Por los daños y perjuicios sufridos, solicita una indemnización de siete mil quinientos sesenta y nueve euros con ochocientos cincuenta y dos céntimos (7.569,852 €), más los intereses legales que correspondan, en razón de 33 días de hospitalización, 60 días improductivos y 20 no improductivos.

Acompaña su reclamación de la siguiente documentación: parte médico, de fecha 22 de septiembre de 2004, de alta en el Servicio de Traumatología del Hospital; informe de alta de hospitalización, de fecha 6 de octubre de 2004, de la Unidad de Transición del Hospital

El parte médico señala que la reclamante, de 82 años de edad, con antecedentes de “fractura de cadera D. impactada. Realizado tratamiento ortopédico hace varios años”, ingresó en el Servicio de Urgencias el día 3 de septiembre de 2004, tras sufrir una caída. Se le diagnostica “fractura cuello femoral I”, que requirió intervención quirúrgica; causó alta en el Servicio de Traumatología el día 22 de septiembre para su traslado al Hospital, “para continuar tratamiento rehabilitador”.

El informe de alta de hospitalización refiere que la reclamante ingresó en la Unidad de Transición del Hospital el día 22 de septiembre de 2004 y fue dada de alta el 6 de octubre siguiente, tras seguir “rehabilitación por fractura de cadera izquierda, intervenida (...), prótesis total”.

2. Con fecha 21 de octubre 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 los paseos de los jardines de, hemos de informar que el pavimento de los mismos es de piedra caliza con terminación ‘a corte de sierra’, encontrándose en buen estado de conservación”.

3. Con fecha 14 de noviembre de 2005, notificados el día 17 del mismo mes, la Jefe de la Sección de Vías remite sendos escritos, con la documentación que obra en el Ayuntamiento sobre la reclamación, a la entidad aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene contratada una póliza de seguro de responsabilidad civil y a la correduría de seguros. Con la misma fecha, y notificación el día 15 de febrero de 2006, se comunica a la interesada que se ha dado traslado de su reclamación a la entidad aseguradora.

La compañía aseguradora, en escrito de fecha 23 de enero de 2006, sin que conste registro de entrada en el Ayuntamiento, contesta a la comunicación anterior señalando que “de los antecedentes obrantes en nuestro poder, no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable en los hechos ocurridos”.

4. Con fecha 8 de febrero, sin que conste la de notificación, la Jefe de la Sección de Vías requiere a la interesada, “conforme a lo previsto en el art. 71 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (...) para que en el plazo de diez días proceda a la mejora de la solicitud de indemnización de daños, indicando: Lugar exacto (por medio de croquis o fotografía) donde se produjo la caída que dice haber sufrido./ Medios de prueba

de los que intenta valerse para acreditar su reclamación (...)./ Cuantificación de la reclamación, aportando documentos y facturas justificativas”.

En contestación al requerimiento, la reclamante presenta escrito, registrado de entrada en el Ayuntamiento el día 2 de marzo de 2006, en el que manifiesta que acompaña un croquis del lugar donde se produjo la caída y propone como prueba la testifical de la hija de la interesada. En relación con la cuantificación de la indemnización, se remite al escrito inicial de reclamación.

5. Previa citación en debida forma, el día 17 de marzo de 2006 se toma declaración a la testigo propuesta, que manifiesta que el accidente ocurrió a las 13 horas, “en los jardines de, en el camino de acceso, al lado de un árbol, casi enfrente de la entrada al edificio. Existe una pequeña pendiente en ese camino”, y que se encontraban “caminando juntas, (yo) un paso más adelantada pues ella caminaba más lentamente”. Describe la caída con los siguiente términos: “ella iba con un paraguas en una mano y una bolsa en la otra. Comentó que el suelo estaba muy resbaladizo, cosa que yo también aprecié. De repente resbaló, y se cayó al suelo. (...) Estaba lloviendo y el suelo estaba muy mojado. (...) Llevaba zapatos de descanso, sin tacón”.

6. Con fecha 17 de marzo de 2006 es evacuado el trámite de audiencia, lo que se notifica a la interesada el día 21 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. No consta que la interesada haya ejercido tal derecho.

7. Con fecha 17 de abril de 2006, la Jefa de la Sección de Vías elabora un informe con propuesta de resolución de desestimación de la reclamación. En él señala que la propia interesada “reconoce que la causa de su lesión fue un hecho fortuito (...), argumento apoyado por la testigo por ella propuesta, no existiendo ningún servicio público municipal implicado en el accidente. Además, el lugar (...) está pavimentado con baldosas (...) que por sí mismas no originan

resbalones que puedan inducir una caída (...), el material utilizado (...) es la piedra caliza, con terminación a `corte de sierra', esto es, piedra caliza, sin ningún tipo de tratamiento superficial, como el pulido, que pudiera alterar las características de adaptabilidad encontradas en la propia naturaleza". En consecuencia, concluye que no resulta acreditado el necesario nexo causal entre los daños sufridos y los servicios públicos prestados por el Ayuntamiento.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de fecha 26 de abril de 2006, registrado de entrada el día 9 de mayo 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 de conformidad con lo establecido en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, modificado por la Ley del Principado de Asturias 1/2006, de 16 de febrero, 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, modificado por Decreto 41/2006, de 11 de mayo, y a solicitud del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Oviedo, en los términos de lo dispuesto 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 transcurren poco más de diez 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 que rige 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 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 establecido en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente 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 la testigo propuesta. En segundo lugar, debemos señalar que al notificar a la interesada la iniciación del trámite de audiencia no se le ha facilitado, como preceptúa el artículo 11 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, una relación de los documentos obrantes en el expediente. Por último, observamos que se ha 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 29 de julio de 2005, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 9 de mayo de 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.- Del relato de los hechos que hace la interesada, corroborado por la declaración testifical, se deduce que la reclamante sufrió una caída al resbalar en uno de los senderos que cruzan los jardines de, en la ciudad de Oviedo. La realidad del daño alegado la acreditan el parte médico y el informe de alta de hospitalización, correspondientes a la asistencia médica recibida, que obran en el expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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 a la reclamante el derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar en primer lugar si la caída que produjo 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) (...) parques y jardines, pavimentación de las 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 siguientes: (...) a) (...) pavimentación de las vías públicas”.

A la vista de lo dispuesto en el precepto transcrito de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas, incluidos los caminos y senderos que cruzan los parques y jardines públicos, en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes los usan y frecuentan.

En el presente procedimiento, como se deduce del escrito de reclamación y de la prueba practicada, los daños reclamados son consecuencia de un resbalón, un día lluvioso, en un camino que se encontraba “muy mojado” y “resbaladizo”. La propia interesada identifica con precisión los términos en que ha de abordarse el análisis del título de imputación de la hipotética responsabilidad a la Administración: no imputa a ésta la omisión o anómala prestación de un servicio público, sino el modo de prestarlo, que habría creado riesgos jurídicamente relevantes. En efecto, la reclamante no vincula su caída con la falta de pavimentación o con su defectuosa conservación, sino con el hecho de haber elegido materiales no idóneos para acondicionar un sendero público, dadas las características climatológicas frecuentes en Asturias.

La cuestión se circunscribe entonces a saber si el pavimento del lugar donde se produjo la caída era adecuado a su función. El informe técnico que

obra en el expediente lo afirma y no ha sido contradicho por la reclamante. En efecto, salvo lo declarado por la interesada (que la caída “no se hubiera producido si el asfaltado del suelo hubiera sido de un material menos resbaladizo, (ya que) conociendo nuestra climatología, de frecuentes lluvias, lo lógico sería que un lugar público tuviera un pavimento acondicionado para evitar este tipo de incidentes”), no existe en el expediente prueba o indicio alguno que demuestre que el accidente se produjo como consecuencia de lo inapropiado del pavimento. Por el contrario, el informe emitido por los servicios técnicos municipales señala que “el pavimento de (los paseos de) es de piedra caliza con terminación ‘a corte de sierra’, encontrándose en buen estado de conservación”.

El artículo 6 de la Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, establece que el pavimento de los itinerarios peatonales, es decir, de los espacios públicos destinados al tránsito de peatones o al tránsito de peatones y vehículos, “será compacto, duro, regular, antideslizante y sin resaltes distintos a los propios del grabado de las piezas, que serán los mínimos que resulten necesarios”. Ahora bien, dado que no existe normativa que regule las características técnicas de los pavimentos de los caminos públicos para evitar su carácter deslizante, en principio, y salvo prueba en contrario, nada nos permite suponer que un pavimento de las características del de los paseos de, sin pulido o tratamiento superficial, carece de idoneidad, particularmente en días de lluvia como el que sucedieron los hechos. De lo actuado, en consecuencia, no se deduce que la caída se deba a una falta de seguridad de la pavimentación de la vía, ya 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 resolución, nos encontramos 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; a nuestro juicio, 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 una persona no han de ser soportadas, sin amparo legal adecuado, 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.