

Expediente Núm. 247/2006
Dictamen Núm. 235/2006

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 22 de noviembre 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 11 de septiembre 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 20 de julio de 2005 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito de doña en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios causados con motivo de una caída en la confluencia entre las calles y, en la ciudad de Oviedo, que atribuye al defectuoso estado del pavimento.

Según relata, el día 14 de junio de 2004 “se encontraba caminando en la ciudad de Oviedo, cuando al llegar a la confluencia entre las calles y tropieza con un bordillo que forma el pavimento de la calle levantado y en mal estado produciéndose una caída frontal”.

Continúa relatando la interesada que “una vez producida dicha circunstancia fue trasladada en ambulancia al Hospital, donde fue atendida en el Servicio de Urgencias”.

La caída, refiere la reclamante, le “produjo fractura de huesos propios y fractura bilateral de cuello humeral impactada, de las que tardó en curar 260 días naturales de los cuales todos ellos estuvo impedida para la realización de sus actividades habituales”.

Por los daños y perjuicios sufridos solicita una indemnización de cuarenta y seis mil setecientos treinta y dos euros con cuarenta y cinco céntimos (46.732,45 €), en razón de “42 puntos de secuelas y 260 días de baja médica como días improductivos”.

Acompaña su reclamación de la siguiente documentación: fotografías del lugar de los hechos; informe del Área de Urgencias del Hospital, de fecha 14 de junio de 2004; informe médico de valoración del daño corporal e incapacidades laborales, de fecha 25 de mayo de 2005, e informe de alta de hospitalización, de fecha 8 de marzo de 2005, del referido hospital.

En el informe del Área de Urgencias se diagnostica fisura de huesos propios y fractura bilateral de cuello humeral impactada.

El informe médico de valoración cifra los daños en 37 puntos, más otros 5 por perjuicio estético, derivados de los 260 días de baja médica, como días improductivos, en los cuales no ha estado ingresada.

El informe de alta de hospitalización refiere que la reclamante ingresó en el Servicio de Rehabilitación el día 29 de julio de 2004 y fue dada de alta el 28 de febrero de 2005, por mejoría. El informe señala que se aprecia “rigidez en ambos hombros, secuela de fractura bilateral de ambas cabezas”, si bien aclara que la paciente es “independiente para las actividades de la vida diaria”.

2. Con fecha 28 de julio de 2005 emite informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento, en el que señala que “girada visita de inspección a la c/ con, se ha podido comprobar que, tal como se refleja en las fotografías aportadas por la interesada, existe una zona de pavimento hundida, produciéndose un pequeño hundimiento, con una diferencia de nivel con respecto al resto de los mismos, de unos 2 cm de profundidad. Por estos servicios se han dado las órdenes oportunas para que se proceda a la reparación de la citada deficiencia”.

3. Con fecha 17 de agosto de 2005, notificados el día 19 del mismo mes, el Jefe de la Sección de Vías remite 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 se comunica a la interesada que se ha dado traslado de su reclamación a la entidad aseguradora.

La compañía aseguradora, en escrito de fecha 30 de agosto de 2005, registrado de entrada el día 5 de septiembre de 2005, 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 6 de febrero de 2006, y notificación del día 9, la Jefa de la Sección de Vías requiere a la interesada “para que en el plazo de diez días proceda a la mejora de la solicitud de indemnización de daños, indicando:/ 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 17 de febrero de 2006, en el que propone prueba documental y testifical, identificando a dos testigos oculares. Como prueba documental aporta fotografías del lugar de los hechos,

que revelan que el Ayuntamiento de Oviedo repuso el pavimento de baldosas o adoquines de tipo prefabricado en un lugar que, según afirma, fue el de la caída. También aporta un informe de la Jefatura de la Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana de la Jefatura Superior de Policía de Asturias, fechado el día 13 de febrero de 2006, en el que se certifica que el día de los hechos, “cuando el policía (...) patrullaba por la c/, observa que en la acera se encuentra una señora que resultó ser doña, y al preguntarle qué le pasaba manifiesta que al tropezar sufrió una caída, produciéndose una herida en la frente y tenía dolores en los brazos, sin que el policía hubiera visto dicha caída”. En relación con la cuantificación de la indemnización, la interesada reitera lo expuesto en el escrito inicial de reclamación.

5. Previa citación en debida forma, el día 28 de febrero de 2006 se toma declaración a una de las testigos, quien, después de señalar sus circunstancias personales y que no conoce a la accidentada, responde que caminaba detrás de la reclamante, casi a su altura, y vio “como tropezaba en un desnivel que existe en los adoquines que existen en las confluencias de las dos calles y caía al suelo, siendo atendida por otras personas que allí se encontraban”. Sobre las circunstancias climatológicas del día en cuestión, responde que “hacía buen tiempo, sin estar la calzada mojada”. Sobre el tipo de calzado de la perjudicada, contesta que no recuerda. Preguntada por el estado del pavimento, manifiesta la testigo que “las baldosas estaban rotas, levantadas y algunas faltaban”.

En la misma fecha se toma declaración a la segunda de las testigos, quien declara, una vez señaladas sus circunstancias personales, que no conoce a la accidentada, que en el momento de los hechos caminaba detrás de ella y que vio “como tropezaba con algo, sin poder determinar qué, y se caía al suelo, siendo atendida por otras personas que allí se encontraban”. Sobre el calzado de la víctima, afirma “no recuerdo exactamente, pero sé que por detrás era cerrado”. Preguntada por el estado del pavimento, manifiesta la testigo que

“parecía que no estaban muy sujetas las baldosas, que se tambaleaban un poco”.

6. Con fecha 13 de marzo de 2006 es evacuado el trámite de audiencia, lo que se notifica a la interesada el día 15 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.

7. El día 28 de marzo de 2006 tiene entrada en el registro municipal un escrito de alegaciones de la interesada, en el que se reitera en sus razonamientos y petición indemnizatoria, añadiendo que la caída tuvo su causa en el tropiezo de la reclamante en el borde que “forma el pavimento de la calle levantado y en mal estado, circunstancias que son ratificadas por las testigos”.

8. Con fecha 4 de julio de 2006, la Jefa de la Sección de Vías elabora un informe con propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación por inexistencia de nexo causal. En él señala que el informe del Ingeniero Técnico municipal acredita que “existe una zona de pavimento hundida, produciéndose un pequeño hundimiento, con una diferencia de nivel con respecto al resto de los mismos, de unos 2 cm de profundidad”. Concluye que “en el caso que nos ocupa, pese a que existen deficiencias en la vía pública, tal circunstancia no parece ser la causa del daño sufrido (...), sino más bien el caminar distraído, sin prestar la debida atención, al uso de un calzado inadecuado o a un puro hecho fortuito”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de septiembre de 2006, registrado de entrada el día 20 del mismo mes, 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 establecido 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 esa Alcaldía 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 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 la determinación del alcance de las secuelas". En el procedimiento que

examinamos, la reclamación se registra con fecha 20 de julio de 2005. Aunque los hechos de los que trae origen acontecieron el día 14 de junio de 2004, el alta médica por las lesiones sufridas a consecuencia de la caída se produce el día 28 de febrero de 2005, por lo que es claro que fue presentada 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.

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 periodo de prueba, determinación del plazo y su notificación a la interesada, habiéndose notificado únicamente a las testigos propuestas. 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, se aprecia 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. Recibida la reclamación en el registro del Ayuntamiento de Oviedo el día 20 de julio de 2005, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 20 de septiembre de 2006, el plazo de resolución y notificación ha sido ampliamente superado. 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 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, ya citada, 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.- Del relato de los hechos que hace la interesada, corroborado por la declaración testifical, se deduce que la reclamante sufrió una caída al tropezar en un desnivel existente entre dos hiladas de baldosas o de adoquines de tipo prefabricado de una calle 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 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 vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1 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 en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan.

Ahora bien, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores Dictámenes (Núm. 100/2006, 157/2006 y 175/2006, entre otros), que el servicio público de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el mantenimiento de las aceras del municipio en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, máxime cuando éste se compone generalmente de baldosas cuyo diseño suele incluir relieves y hendiduras, de igual modo que otros elementos que de ordinario se sitúan en las aceras, tales como tapas de alcantarillas y registros, que comportan relieves de varios milímetros de espesor, por lo que quien camine por una acera ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, hay obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano, y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas.

En el presente caso, la fotografía aportada por la interesada sobre el lugar donde, según ella, se produjo la caída, muestra un pavimento liso, si bien

con un ligero hundimiento que el informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas valora en “unos 2 cm de profundidad”. No se constata en dicha prueba gráfica lo que refiere una de las testigos sobre la existencia de “baldosas rotas, levantadas y algunas faltaban”, pues únicamente se aprecia una agrietada con una sola fisura, pero compacta. La propia reclamante atribuye su caída al desnivel producto de aquel hundimiento, pues afirma que el tropiezo fue con el borde “que forma el pavimento de la calle levantado”, y ha de entenderse que por “levantado” considera, no la falta de baldosas o la existencia de éstas sueltas y dispersas por encima del pavimento, sino “hundido” en relación con la rasante de la acera. Pues bien, este Consejo estima que ese desnivel de 2 centímetros puede provocar una caída si se tropieza con él, pero no representa un obstáculo mayor que el que puede encontrarse un peatón con otros relieves habituales y normales en las aceras, como los antes descritos y que todo viandante debe tener presente. Así pues, el desnivel de plano señalado carece de la entidad suficiente como para considerar que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento.

En consecuencia, a nuestro juicio, la responsabilidad del accidente sufrido no resulta imputable a la Administración, ya que nos encontramos ante una concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por 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 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.