

Expediente Núm. 133/2008
Dictamen Núm. 334/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de septiembre de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 3 de junio de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón formulada por, 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 1 de agosto de 2007, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Castrillón una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública.

En su escrito expone que sufrió la caída “el día 19 de julio de 2007, sobre las 18:50 horas”, cuando caminaba por una acera en Piedras Blancas, al

tropezar con unas baldosas “que se encontraban sueltas y levantadas unos 5 centímetros aproximadamente del nivel del suelo”.

Afirma que la caída fue presenciada por dos personas, cuyos datos facilita, a fin de que sean interrogadas, y que su hijo denunció los hechos ante la Policía Local.

Sobre los daños señala que “sufrió una importante contusión en la mano izquierda, recibiendo asistencia médica en (una clínica privada), donde le fue diagnosticada una ‘fractura del escafoides’, habiéndole sido inmovilizada la mano mediante férula de escayola por un periodo de al menos dos meses y medio”. Respecto a la valoración de estos daños expone que, debido a que se encuentra en proceso de curación, “la misma se difiere a la fecha en que se emita el informe médico definitivo de sanidad”.

A la reclamación adjunta copia de los siguientes documentos: a) documento nacional de identidad de la interesada; b) tres fotografías del que dice es el tramo de acera donde se produjo la caída; c) acta de denuncia formulada por el hijo de la reclamante el día 23 de julio de 2007 en la que se recoge lo sucedido, y que dice se formula “para que quede constancia de los hechos reservándonos la posibilidad de posteriores reclamaciones”, y d) informe médico de fecha 20 de julio de 2007, de una clínica privada, en el que consta que la perjudicada presenta “fractura de escafoides” para cuya sanidad se prescribe “inmovilización con escayola en un principio durante 2,5 meses”.

2. Durante la instrucción, se ha incorporado al expediente un informe suscrito por el Jefe de la Policía Local, de fecha 27 de julio de 2007, en el que consigna que en los archivos de esa fuerza “no existe constancia del suceso hasta la presentación de la denuncia”. Señala que, “personado en el lugar en que se produjo la caída”, el agente actuante “observa que hay dos filas de tres baldosas aproximadamente que se encuentran ligeramente elevadas,

posiblemente por efecto de la dilatación, formando un pequeño borde que en su parte más elevada no alcanza el centímetro”.

Continúa informando que dos agentes se personaron en el domicilio de la lesionada, el “día 26 de julio”, y que ésta les manifestó que “el día 19 de julio de 2007, sobre las 18:50 horas, cuando se dirigía a su domicilio en compañía de sus nietos, se cayó al suelo al tropezar con unas baldosas que había levantadas en la c/ (...), ocasionándole un gran dolor en la muñeca izquierda”. A continuación identifica a las testigos de los hechos -una de ellas, nieta de la reclamante-.

Por último, informa que se dio cuenta de la “anomalía” al Servicio Municipal de Obras, y adjunta un “informe fotográfico en el que se observa un plano general de la zona en que se dice que se produjo el suceso y un plano corto en el que se aprecian las baldosas ligeramente elevadas”. Acompaña al escrito el acta de la denuncia y copia del informe médico emitido por la clínica privada ya aportados por la interesada.

3. Mediante Resolución de la Alcaldía de 5 de septiembre de 2007, notificada a la interesada el día 14 del mismo mes, se acuerda, “visto escrito” de reclamación, la incoación del procedimiento, el nombramiento de instructora y el traslado de la reclamación a la compañía aseguradora. A su vez, se requiere a la perjudicada para que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, subsane o mejore su solicitud aportando: (informe sobre) las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad (...), la evaluación económica de la responsabilidad, si fuera posible (...), el momento en que la lesión efectivamente se produjo, el documento que acredite la representación o legitimación (...) y (...) la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse”. Se le comunica, asimismo, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

Igualmente, se da traslado de esta Resolución -junto a la reclamación formulada-, a la compañía aseguradora, que la recibe con idéntica fecha que la reclamante.

4. Previa solicitud de la instructora del procedimiento, con fecha 18 de septiembre de 2007 el Ingeniero Técnico Jefe de Obras y Servicios informa que “en la fecha de referencia el pavimento se encontraba en las condiciones que se reseñan y que se puede observar en las fotografías realizadas./ No obstante (...) no se puede valorar si la elevación que presentan dichas baldosas puede dar lugar o no a la caída fortuita”.

5. El día 26 de septiembre de 2007, tiene entrada en el registro municipal un escrito en el que el abogado de la reclamante atiende al requerimiento de subsanación realizado y aporta al expediente una serie de documentos, entre ellos, una copia del poder notarial otorgado por la interesada y que acredita su representación.

Respecto a la cuantificación de los daños, señala que aún no puede efectuarse “toda vez que la lesionada está en proceso de curación”; presenta para su comprobación el “último informe médico” de fecha 19 de septiembre de 2007.

En cuanto al “resto de la documentación requerida”, indica que ya fue aportada con el escrito de reclamación, reproduce la proposición de prueba efectuada en aquél, y aporta una lista de preguntas para que sean formuladas a los testigos.

6. Con fecha 1 de febrero de 2008, el abogado actuante comunica el alta médica de su representada, producida el día 20 de diciembre de 2007, y procede a valorar las lesiones y perjuicios sufridos de acuerdo a lo “establecido por el texto Refundido de La Ley de Responsabilidad Civil y Seguro en la

Circulación de Vehículos a Motor, aprobada por Real Decreto Legislativo 8/2004, aplicando el baremo de 2007”.

Reclama una indemnización por un importe total de siete mil novecientos cuarenta y tres euros con noventa céntimos (7.943,90 €), que desglosa en: 7.753,90 € por 154 días impeditivos (a razón de 50,35 €/día) y 190 € por los gastos abonados como consecuencia del tratamiento rehabilitador.

Aporta copia de dos informes médicos -de fechas 22 de octubre y 20 de diciembre de 2007-, y de un informe del centro de fisioterapia donde la lesionada estuvo realizando el tratamiento de rehabilitación, así como copia de la factura abonada por este proceso. Consta en el primero de los informes citados que la lesión fue tratada “mediante inmovilización del 20/7/07 al 4/10/07” y que “ha evolucionado favorablemente”, prescribiendo “el inicio de sesiones de rehabilitación -10 en un principio y según evolución- para una más rápida y completa recuperación”. En el segundo de los informes, el mismo facultativo anota que finalizadas diez sesiones de terapia rehabilitadora, la paciente muestra “una recuperación funcional en su muñeca izquierda totalmente favorable”.

7. Con fecha 4 de febrero de 2008, se lleva a cabo la práctica de prueba a la que comparece sólo una de las testigos emplazadas, quien -a la primera de las preguntas generales de la ley- contesta que “la reclamante es su abuela”, haciendo hincapié en este vínculo familiar en las restantes respuestas. A continuación, es interrogada a tenor del pliego de preguntas presentado por la reclamante, contestando afirmativamente a las relativas a su presencia en el lugar y día del accidente. Corroborla la versión de la perjudicada sobre la causa de la caída, y responde afirmativamente a la pregunta sobre si las baldosas suponían un obstáculo para el tránsito normal de los peatones. Finalmente señala que “no había ningún tipo de señalización” que indicase el estado en que

se encontraba la acera y “que siguen sin reparar y sin señalar” las baldosas defectuosas.

8. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado el día 2 de abril de 2008, la reclamante presenta el día 11 de ese mismo mes un escrito en el que afirma que “tanto la prueba testifical como el informe de la Policía Local y el informe del Servicio de Obras, acreditan que (...) sufrió una caída en la acera (...) al tropezar con unas baldosas que se encontraban sueltas y levantadas a nivel del suelo, sin que existiese ningún tipo de elemento o señalización que indicase el mal estado en que se encontraba la acera” y que a consecuencia de esa caída “sufrió lesiones consistentes en ‘fractura de escafoides del brazo izquierdo’ habiendo sido aportados informes médicos que así lo acreditan, así como el hecho de que la perjudicada tardó en curar 154 días impeditivos”. En virtud de ello, solicita se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento y su derecho a ser indemnizada en la cuantía reclamada.

9. Con fecha 20 de mayo de 2008, la instructora del procedimiento elabora una propuesta de resolución en sentido estimatorio, al considerar que “resulta acreditado el daño producido, así como el mal estado de la calle en que se produjo, como se desprende de los informes médicos, así como los de la Policía Local y del Jefe de Obras y Servicios”.

Por ello, propone indemnizar a la reclamante en la cuantía solicitada (7.943,90 €), “por los daños y perjuicios probados que se han ocasionado en sus bienes o derechos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de junio de 2008, registrado de entrada el día 16 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 Castrillón 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 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 Castrillón, 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 formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Castrillón 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 1 de agosto de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 19 de julio de 2007, y el alta médica el día 20 de diciembre del mismo año, 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.

No obstante, 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 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

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”.

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.- Reclama la interesada a la Administración municipal una indemnización por los daños sufridos en una caída que considera ocasionada por el mal estado de una vía pública.

La realidad del accidente la corrobora la prueba testifical practicada, y la efectividad de la lesión física sufrida -fractura de escafoides- los partes médicos que se adjuntan al escrito de reclamación. Los informes médicos aportados por la parte prueban que la perjudicada estuvo impedida para sus ocupaciones habituales -por tener la mano izquierda inmovilizada- hasta el 4 de octubre de 2007, es decir, 78 días, y que para su sanidad precisó 10 sesiones de rehabilitación.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar 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 si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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.

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. Ello requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el cuestionado servicio de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el mantenimiento de los espacios de tránsito de los peatones 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, como las tapas de alcantarillas y registros, comportan resaltes de cierto espesor. 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 los obstáculos ordinarios y notorios, como árboles o mobiliario urbano, y de los distintos materiales del terreno, que debe incorporar accesos a redes de abastecimiento de otros servicios. En esta ponderación, no cabe exigir la nivelación perfecta de las baldosas colocadas en la vía pública, de modo que los transeúntes han de ajustar sus precauciones a las condiciones manifiestas de la vía y a sus circunstancias personales.

En este caso es preciso analizar la cuestión y valorar el defecto de la acera según lo que resulta razonablemente exigible al servicio público municipal, que viene determinado por los estándares de mantenimiento de la pavimentación en aceras y calles. La perjudicada afirma en el escrito de

reclamación que las baldosas con las que tropezó se encontraban “seltas y levantadas unos 5 centímetros aproximadamente del nivel del suelo”, aunque lo cierto es que las fotografías incorporadas al expediente sólo alcanzan a probar un desnivel mínimo en la superficie de la acera. El informe del Jefe de la Policía Local, fechado unos días después del accidente, el 27 de julio de 2007, acredita el carácter menor del desperfecto, pues refleja como resultado de la inspección del lugar del accidente por un agente de aquel Cuerpo, que la acera presenta “dos filas de tres baldosas ligeramente elevadas” que conforman un “pequeño borde que en su parte más elevada no alcanza el centímetro”, sin efectuar mención alguna a la presencia de losetas sueltas. En definitiva, la acera presentaba un ligero desnivel de algunas de las baldosas sobre el resto del pavimento, pero no se aprecia un saliente importante ni más pronunciado que los que se pueden percibir habitualmente entre las baldosas de las aceras de cualquier ciudad. Por ello, este Consejo no comparte que dicha circunstancia pueda provocar la caída de un peatón que circule por la vía pública con una mínima diligencia. En consecuencia, concluimos que el defecto del pavimento que se aprecia en las fotografías no permite considerar que existe un incumplimiento del estándar de mantenimiento exigible a la Administración municipal en el ejercicio de sus responsabilidades.

En definitiva, la responsabilidad del accidente sufrido no resulta, a nuestro juicio, 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 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 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 presentada por

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRILLÓN.