

Expediente Núm. 139/2008
Dictamen Núm. 343/2009

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 24 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 6 de junio de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 9 de noviembre de 2007, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública el día 10 de noviembre de 2006.

En su escrito expone que sufrió la caída al cruzar la calle que cita, con el semáforo en verde, y “justo al bajarse de la acera a la calzada pierde el

equilibrio por el socavón existente”, cayendo de bruces al suelo, lo que le ocasionó lesiones y daños materiales.

Señala daños físicos consistentes en “contusión facial, contusión en hombro izquierdo con rotura completa del supraespinoso y parcial del subescapular, contusión en mano izquierda y fisura de arcos costales con afectación a la función respiratoria”; lesiones de las que tardó en curar 193 días, de los cuales 40 lo han sido de incapacidad para sus labores habituales; como secuelas señala artrosis postraumática y hombro doloroso, insuficiencia respiratoria restrictiva y limitación funcional del primer dedo de la mano izquierda; y como daños materiales la rotura de sus gafas. Valora los perjuicios ocasionados en nueve mil trescientos cincuenta y siete euros con setenta y dos céntimos (9.357,72 €).

Adjunta a su reclamación copia de los siguientes documentos: a) fotografías del lugar en el que se produjo el accidente; b) informe de la Policía Nacional; c) fotografías de la reclamante; d) informes hospitalarios y de rehabilitación; e) presupuesto de unas gafas.

2. El día 23 de noviembre de 2007, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que señala que se giró una visita al lugar del accidente y se ha podido comprobar que, a un metro del paso de peatones existe una arqueta hundida 2,5 cm de profundidad con respecto a la rasante de la calzada y que hay una pérdida de material “en la junta de hormigón que sirve de unión entre la arqueta y el aglomerado”, lo que supone “la existencia de un pequeño hueco cuya dimensión máxima es de 10x3 cm y 2 cm de profundidad”. Adjunta fotografías.

3. Con fecha 30 de noviembre de 2007 se comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Asimismo, en igual fecha se le notifica la apertura del período de prueba por ella propuesta.

4. Con fecha 14 de diciembre de 2007 se toma declaración al testigo que manifiesta conocer de vista a la reclamante. A la pregunta sobre el lugar exacto del accidente contesta que ocurrió “en una tapa de registro que hay al lado del paso de peatones que está frente a la iglesia”; afirma que caminaba unos metros por detrás de ella y “vi cómo caía hacia delante, pero no puedo determinar cuáles fueron las causas”. Asegura que no llovía y que la calzada estaba seca.

5. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado el día 11 de enero de 2008, la reclamante presenta, con fecha 23 de ese mismo mes, un escrito en el que reitera su pretensión indemnizatoria y afirma que el lugar en el que se produce la caída “es uno de los más concurridos de la ciudad”, por lo que es habitual “que sean muchos los peatones que se acumulan en el semáforo”, de tal manera que “ocupan más espacio del marcado en la calzada como `paso de peatones`, sin que sea atribuible el siniestro” a la reclamante por no cruzar exactamente por el lugar señalado para ello, ya que ésta cae por “el mal estado en que se encontraba la calzada”.

6. Con fecha 26 de mayo de 2008, un Técnico de Administración General de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada, por entender que no resulta acreditado “el necesario nexo causal”, ya que el lugar de la caída es una zona reservada a la circulación de vehículos, encontrándose a un metro de distancia un paso de peatones con el pavimento en perfecto estado.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de mayo de 2008, registrado de entrada el día 23 de junio de 2008, 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 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 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 perjudicada 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 Oviedo 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 9 de noviembre de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen, el 10 de noviembre de 2006, es claro que la pretensión de

indemnización fue formulada dentro del plazo de un año legalmente establecido.

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.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 23 de junio de 2008, ya se había rebasado 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”.

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.- Reclama la interesada el resarcimiento de los daños materiales y personales sufridos como consecuencia de una caída, que dice haberse producido el día 10 de noviembre de 2006 cuando al bajarse de la acera a la calzada para cruzar de una calle a otra, “pierde el equilibrio por el socavón existente” en la misma.

Como prueba de la efectividad de los daños materiales alegados, consistentes en rotura de gafas, aporta la reclamante presupuesto al efecto. Respecto a los daños personales, no le ofrece duda alguna a este Consejo la realidad del daño físico padecido por la perjudicada, pues consta en los informes obrantes en el expediente que la interesada ha sido atendida en un centro hospitalario público el día 10 de noviembre de 2006, por “caída casual”, constanding como impresión diagnóstica “contusión facial; contusión hombro izquierdo y mano”.

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 determinar cómo se produce la caída y si el daño que ésta acarrea es 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, 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 el pavimento 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.

Sentados estos principios, con carácter previo al examen del cumplimiento por parte del servicio público municipal de sus obligaciones de mantenimiento, debemos analizar una cuestión meramente fáctica, cual es la determinación de la caída y de sus circunstancias concretas. Así, el hecho mismo del accidente ha quedado acreditado con la declaración del testigo propuesto por la interesada que, si bien señala que “no puede determinar cuáles fueron las causas”, reconoce que la interesada cae “en una tapa de registro que hay al lado del paso de peatones”.

Relata la interesada que el accidente no se produce en la acera ni en el paso de peatones, sino en la calzada, lo que se confirma con la declaración del testigo, así como con las fotografías obrantes en el expediente, circunstancia ésta determinante en la valoración de los hechos, pues se trata de un lugar que no está destinado al tránsito de peatones, sino al tráfico rodado, lo que exige del transeúnte que, como la interesada, trate de cruzar de una calle a otra por un espacio no habilitado al efecto, elevar el nivel de atención.

Tanto las fotografías aportadas por la reclamante como por las aportadas al expediente por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento, junto con el informe emitido al efecto, y la testifical citada, ubican el lugar por donde pasa la interesada fuera del paso de peatones, lugar habilitado específicamente para que éstos crucen la calzada, y cuyo pavimento se encuentra en perfecto estado, por lo que no puede desdeñarse este factor a la hora de pronunciarse sobre quién debe asumir las consecuencias dañosas de tal comportamiento.

Manifiesta la reclamante en el escrito de alegaciones que el lugar donde cae “es uno de los más concurridos de la ciudad”, por lo que es habitual “que sean muchos los peatones que se acumulan en el semáforo” ocupando más espacio del marcado como paso de peatones, afirmaciones que, además de

genéricas, pues no se refieren al día del siniestro, no eximirían de prestar la atención y extremar la precaución que las circunstancias del lugar demandaban.

Destaca el Ingeniero Técnico de Obras Públicas en el informe citado que en la dirección señalada por la interesada, que se encuentra fuera del paso de peatones, existe una arqueta hundida 2,5 cm de profundidad con respecto a la rasante de la calzada y que “en la junta de hormigón que sirve de unión entre la arqueta y el aglomerado, existe una pérdida de material, lo que supone la existencia de un pequeño hueco cuya dimensión máxima es de 10x3 cm y 2 cm de profundidad”, deficiencias que, por sus propias características, no constituyen defectos relevantes, máxime teniendo en cuenta su ubicación en la calzada. Recordamos en este punto, que, como hemos sostenido en numerosos dictámenes, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el referido servicio público no exige la pavimentación y el mantenimiento de los espacios públicos en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles. 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, como árboles o mobiliario urbano, y de los distintos materiales y estructura del terreno.

Así pues, lo que ha de demandarse del servicio público es una 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 consecuencia, no apreciamos en el presente caso que los daños alegados guarden relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, por lo que no cabe imputar a la Administración municipal responsabilidad patrimonial por el accidente sufrido por la reclamante.

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. 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.