

Expediente Núm. 174/2008
Dictamen Núm. 367/2009

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 15 de octubre 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 5 de agosto 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 13 de agosto 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 15 de febrero de 2007.

En su escrito manifiesta que sufrió la caída “cuando caminaba por la confluencia de las c/ (y), toda vez que había llovido y se había acumulado algo de polvillo en el pavimento” y resbaló “con una de las conchas metálicas del camino de Santiago situadas en la acera”.

Refiere que, como consecuencia de la caída, tuvo que ser “atendida en el Hospital ya que sufrió “una fractura en el brazo” de la cual aún se encuentra en recuperación, y solicita al Ayuntamiento que tenga por “formulada en tiempo y forma la oportuna reclamación”.

2. Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Oviedo el día 9 de noviembre de 2007, la reclamante reitera la reclamación, concreta los daños físicos, consistentes en “fractura distal de radio derecho y arrancamiento de la apófisis coronoides de codo derecho” y establece como secuela del accidente “la colocación del material de movilidad limitada en los últimos grados de extensión”.

Refiere que “las secuelas señaladas son hoy vigentes (...) y tienen carácter definitivo al ser incierta su curación y su duración; más aún (...) se encuentran en clara y manifiesta degeneración”, y valora los perjuicios ocasionados en nueve mil trescientos treinta y cuatro euros con cuarenta y un céntimos (9.334,41 €).

Adjunta a su reclamación copia de los siguientes documentos: a) Dos informes del Área de Urgencias del, uno de fecha 15 de febrero de 2007, en el que consta como impresión diagnóstica fractura 1/3 distal radio derecho y otro de fecha 20 de febrero de 2007, que refiere “tumefacción codo (derecho). Traumatismo el 15-2-07 con fractura radio distal y fractura tipo I apófisis coronoides”. b) Informe de consultas externas del Servicio de Traumatología del, de fecha 5 de octubre de 2007, con idéntico diagnóstico que los anteriores y en el que se señala que en el momento actual “presenta una consolidación de la fractura del radio y una calcificación en la parte anterior de

la articulación indicada./ La movilidad se encuentra limitada en los grados finales de la extensión”.

3. Con fecha 10 de diciembre de 2007 se notifica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo; en igual fecha se le requiere para que “en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud”, proponiendo medios de prueba y aportando, en su caso, nombre, documento nacional de identidad y domicilio a efectos de notificaciones de los testigos propuestos.

4. Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Oviedo con fecha 26 de diciembre de 2007, la reclamante propone los siguientes medios de prueba: a) documental, consistente en reportaje fotográfico del lugar donde se produjo la caída; b) testifical, de dos personas cuya identidad y domicilio proporciona.

5. El día 9 de enero de 2008, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que señala que girada visita de inspección a la zona del accidente “la concha de señalización del camino de Santiago (...) se encuentra correctamente instalada” y describe con precisión sus características.

6. Admitidas la prueba documental y testifical propuestas por la interesada, con fecha 25 de enero de 2008 se toma declaración a uno de los testigos que manifiesta no conocer a la reclamante y afirma que estaba “parada esperando frente al semáforo” y vio como la interesada “resbalaba con una concha de señalización del camino de Santiago y se cayó hacia su lado derecho”.

7. Con fecha 19 de febrero de 2008, la Jefa de la Sección de Vías remite copias de la documentación relativa a la reclamación presentada a la compañía con la que el Ayuntamiento tiene contratada una póliza de seguro de responsabilidad civil y a una correduría de seguros. Asimismo, mediante oficio notificado el día 28 de febrero de 2008 comunica a la interesada que se ha dado traslado de su reclamación a la empresa aseguradora.

8. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado el día 12 de marzo de 2008, no consta en el expediente que por la interesada se haya tomado vista del mismo o formulado alegaciones.

9. Con fecha 15 de julio 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 existe el necesario nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público prestado por este Ayuntamiento, toda vez que, según los informes obrantes en el expediente, el elemento con el que resbaló la reclamante “no parece tener suficiente entidad para provocar una caída en el caso de ser pisado” y ésta “aporta como única prueba la declaración de un testigo situada a una distancia tal que no parece probable que haya podido apreciar con total exactitud las circunstancias de la caída”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de agosto de 2008, registrado de entrada el día 14 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 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 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 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 13 de agosto de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae

origen el día 15 de febrero de 2007, 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.

Apreciamos, no obstante, que el procedimiento iniciado con el escrito de reclamación, el 13 de agosto de 2007, no mereció ningún acto de instrucción hasta la presentación de un nuevo escrito, el 9 de noviembre siguiente. La inactividad acaso se explica por el erróneo entendimiento de la Administración de que la reclamación se formulaba de modo prematuro, al no estar aún determinado el alcance de las lesiones. Sin embargo, el escrito reunía los requisitos exigidos en el artículo 70 de la LRJPAC y debió ser tramitado sin demora. Sin perjuicio del plazo de prescripción, nada impide deducir reclamaciones sucesivas por el mismo hecho -como recuerda la Sentencia de 10 de febrero de 2009 del Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª)-, con independencia de la facultad de la Administración de acumular procedimientos con identidad sustancial o que guarden íntima conexión entre ellos.

Como consecuencia de la errónea calificación del escrito de 13 de agosto de 2007, la comunicación dirigida a la reclamante a efectos de lo dispuesto en el artículo 42, apartado 4, de la LRJPAC, yerra respecto a la determinación del *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo de resolución y notificación del

procedimiento, que no puede iniciarse, como se indica en la misma, el 9 de noviembre de 2007, sino, de acuerdo con el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, “desde que se inició el procedimiento”. En el supuesto concreto que analizamos, el procedimiento se inició a instancia de parte -a solicitud de la persona interesada y no de oficio por la Administración- y, por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 42, apartado 3, de la LRJPAC, el plazo máximo en el que habría de notificarse la resolución expresa se cuenta desde la fecha en que la solicitud de 13 de agosto de ese año tuvo entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Advertimos asimismo 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”.

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.- Pretende la reclamante que la Administración le indemnice el perjuicio sufrido como consecuencia de una caída en la confluencia de dos vías públicas. El hecho mismo del accidente y la efectividad del daño alegado resultan acreditados, respectivamente, por la prueba testifical practicada y por los informes médicos incorporados al expediente.

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 al reclamante su derecho a ser indemnizado, 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”, 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.

A la vista de lo dispuesto en esta disposición, 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.

Sin embargo, en el presente caso entiende este Consejo Consultivo que los daños por los que se reclama no guardan ninguna relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

En efecto, la interesada atribuye su caída a que “había llovido y se había acumulado algo de polvillo en el pavimento (y a que) resbalé con una de las

conchas metálicas del Camino de Santiago situadas en la acera de de dicha zona”.

La existencia en el lugar del accidente de una señal que guía a los usuarios del Camino de Santiago en una encrucijada la admite la propia Administración en el informe suscrito, el día 9 de enero de 2008, por un Ingeniero Técnico de la Sección de Vías Públicas, que reconoce que hay en el suelo “señalización (...) correctamente instalada”, en concreto “un elemento de bronce, con forma de concha y cuyas dimensiones máximas se inscribirían en un cuadrado de 13x13 cm de lado. La altura máxima de dicho elemento sobre el pavimento es de 1,2 cm, con los bordes redondeados hacia éste para no presentar tope”. Estas características del elemento informativo integrado en el pavimento y su buen estado de conservación son perceptibles en el amplio reportaje fotográfico que aporta la propia interesada.

No cabe por tanto dudar, como hace la propuesta de resolución de la que discrepamos en este aspecto, de que la caída alegada está acreditada, de que se produjo en el lugar que indica la reclamante, ni siquiera de que la pérdida del equilibrio se debió, como admite la propia interesada, a que resbaló, ya fuera debido al “polvillo” existente o a haber pisado la señal allí instalada. Como hemos recordado con reiteración, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente del riesgo de resbalar, y debe ajustar sus precauciones a las condiciones manifiestas de la vía pública, a sus circunstancias personales y a la existencia de obstáculos ordinarios notoriamente visibles, ya se trate de árboles, de mobiliario urbano o de pequeñas señales como aquella en la que no reparó la reclamante.

No cabe, en consecuencia, pretender que un suceso de esta naturaleza se impute al funcionamiento del servicio público, pues sus consecuencias, por dolorosas que hayan sido, debe soportarlas el particular como materialización de un riesgo común, ya que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración no constituye un seguro universal que permita trasladar 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. 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.