

Expediente Núm. 215/2008
Dictamen Núm. 381/2009

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 5 de noviembre 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 24 de octubre 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 4 de enero de 2008, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, en relación con las lesiones padecidas tras una caída en la vía pública el día 7 de diciembre de 2007.

En su escrito manifiesta que la caída se produjo “a consecuencia del mal estado de las baldosas que rodean una alcantarilla”, ocasionándole una “fractura del quinto metatarsiano del pie izquierdo, además de golpes en las

piernas y la rotura de varias prendas de ropa que llevaba puestas”, añadiendo que tiene “la pierna escayolada hasta la rodilla (...) por un periodo inicial de 1 mes y medio, con la consiguiente baja laboral”.

Solicita una indemnización de diez mil euros (10.000 €).

Al escrito de reclamación acompaña un informe médico del Área de Urgencias del Hospital y tres fotografías del lugar donde dice que se produjo el accidente.

2. El día 10 de enero de 2008, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo emite un informe en el que señala que “en la citada dirección existen varias baldosas hundidas, sueltas y/o rotas y una arqueta que presenta un hundimiento que va de 1 a 5 cm de profundidad con respecto a la rasante de la acera”.

3. Con fecha 17 de enero de 2008, 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, se la 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, así como la justificación de la cuantificación de la reclamación.

4. El día 18 de enero de 2008, el Jefe de Servicio del Área de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Oviedo emite un informe en el que indica que en la fecha y lugar indicados sólo tienen constancia de una intervención motivada por la caída de una ciudadana que no es la reclamante.

5. Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Oviedo con fecha 28 de enero de 2008, la reclamante propone los siguientes medios de prueba: a) testifical, de tres personas cuya identidad proporciona; b) documental, interesando que se aporte el informe realizado por el Policía

Nacional que la atendió en el lugar de la caída, así como el informe del Centro de Coordinación de Emergencias de La Morgal sobre la intervención realizada el día del incidente.

Mediante escrito de 6 de febrero de 2008 la interesada completa la identificación de los tres testigos inicialmente propuestos, añadiendo una cuarta persona. Asimismo, indica que no puede justificar la cuantía reclamada por encontrarse aún de baja.

6. Admitida la testifical propuesta por la interesada, con fechas 26 y 27 de febrero de 2008 se toma declaración a tres de los testigos, que manifiestan no conocer a la reclamante. Dos de ellos afirman haber sido testigos directos del accidente y coinciden en la descripción del mismo, indicando que la reclamante pisó una baldosa rota, que había una alcantarilla hundida y que cayó hacia delante; en sus apreciaciones sobre las circunstancias climatológicas existentes en aquél momento, al declarar que “no llovía y la calzada estaba seca”, y en el calzado que llevaba la víctima, “unos zapatos bajos”. Un tercer testigo, que se encontraba trabajando en una cafetería cerca del lugar de los hechos, señala que no la vio caer, “la vi en el suelo rodeada de gente y fui a socorrerla” y que “llovía suavemente y la calzada estaba mojada”. La cuarta testigo propuesta presenta un escrito, de fecha 28 de febrero de 2008, en el que relata que oyó un golpe muy fuerte a sus espaldas, que se volvió y vio a una señora que estaba tendida en el suelo, señalando que “a mi parecer la señora se cayó porque había unas losetas rotas y levantadas”.

7. Con fecha 5 de marzo de 2008, la Jefa de la Sección de Vías remite copia de la documentación relativa a la reclamación presentada a la compañía aseguradora del Ayuntamiento y a la correduría de seguros, lo que se notifica a la interesada el día 11 de marzo de 2008.

8. Con fecha 27 de agosto de 2008, la reclamante presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Oviedo en el que hace constar el transcurso del

plazo máximo legalmente establecido para dictar resolución expresa, recordando la obligación que tiene la Administración de resolver en todos los procedimientos, y solicita, con base en el artículo 43.5 de la Ley 30/1992, certificación sobre el silencio administrativo producido en dicho procedimiento.

9. Mediante escrito de 26 de agosto de 2008, la compañía aseguradora remite al Ayuntamiento de Oviedo un escrito al que adjunta un informe médico en el que se indica que existe una relación de causa-efecto entre la caída en la vía pública, al tropezar con el borde de una tapa de registro, y la lesión de la reclamante, realizando una valoración de las lesiones que consiste en 3 puntos de secuelas y 194 días de incapacidad, 34 de los cuales fueron impeditivos. La compañía de seguros señala, asimismo, que se ha intentado, sin éxito, llegar a un acuerdo con el abogado de la perjudicada.

10. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la reclamante el día 5 de septiembre de 2008, presenta ésta, con fecha 18 de septiembre de 2008, un escrito en el que reproduce las circunstancias del accidente, reitera que existe relación de causalidad entre el servicio público y el daño producido e incrementa la cuantificación de los daños ocasionados a treinta y un mil novecientos dieciséis euros con veinte céntimos (31.916,20 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 194 días impeditivos, 9.767,90 €; 22 puntos de secuelas, 22.098.47 €; y gastos de desplazamiento, 49,83 €.

11. Con fecha 19 de septiembre de 2008, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de estimar la reclamación presentada, al considerar “que en este caso la relación de causalidad existente entre las lesiones sufridas y el funcionamiento de los servicios públicos ha quedado suficientemente acreditada por la reclamante, los testigos y el informé técnico obrante en el expediente”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de octubre de 2008, registrado de entrada el día 7 de noviembre del mismo año, 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.

El día 27 de julio de 2009, se recibe en este Consejo Consultivo un escrito de esa Alcaldía en el que le comunica que se ha interpuesto por la reclamante un recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo por los mismos hechos .

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 4 de enero de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 7 de diciembre 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.

Sin embargo, 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.

Asimismo, advertimos, según se deduce de la comunicación efectuada por la entidad consultante a este Consejo Consultivo, que pende recurso contencioso-administrativo contra la resolución presunta del procedimiento de

reclamación de responsabilidad patrimonial objeto de este dictamen. En consecuencia, dado que éste se encuentra sub iudice, sin que conste formalmente en el expediente que el procedimiento judicial esté aún pendiente de conclusión y sentencia, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en caso contrario habría de estarse al pronunciamiento judicial. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

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 vía pública. El hecho mismo del accidente y la efectividad del daño alegado resultan acreditados, respectivamente, por el testimonio de varios testigos 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 a la reclamante su 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.

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 ley, 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.

Resulta fundamental, por tanto, determinar si en el presente caso queda acreditada una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del referido servicio público. De los datos que obran en el expediente se deduce que la reclamante ha probado tanto la realidad de la caída como la causa que la produce. En este sentido, los dos testigos directos del accidente coinciden en afirmar que éste se produce al pisar una baldosa rota y que había una alcantarilla hundida. También ha quedado demostrado en el procedimiento que existía un defecto en el pavimento, que, según indica el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, consiste en “varias baldosas hundidas, sueltas y/o rotas y una arqueta que presenta un hundimiento que va de 1 a 5 cm de profundidad con respecto a la rasante de la acera”, y que es contrastable a través de la fotografías que se adjuntan a su informe.

Este Consejo ha manifestado en anteriores dictámenes que, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el servicio público no exige la pavimentación -y su mantenimiento- en una conjunción de plano tal que no consienta mínimas desnivelaciones, y que toda persona que transite por la vía

pública ha de ser consciente de los riesgos notorios y consustanciales a dicha actividad. En consecuencia, hemos sostenido con reiteración que no cabe exigir al servicio público un enrasado perfecto de la vía pública, pues hay elementos que lo alteran y que son notoriamente visibles y apreciables por los transeúntes, quienes han de adoptar las precauciones precisas a tenor de las circunstancias manifiestas de la vía y de las suyas personales. Ahora bien, siendo cierto que el instituto de la responsabilidad objetiva de la Administración no puede interpretarse como un seguro universal que traslade a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes ocurridos en un espacio público, también lo es que 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, a lo que ha de añadirse que los estándares del servicio público no pueden considerarse meras cláusulas de estilo que permitan a la Administración eludir aquella responsabilidad en cualquier supuesto. Por ello, resulta preciso delimitar estos estándares en relación con el caso concreto que se examina, para concluir de manera razonada sobre la existencia o no de responsabilidad patrimonial municipal y, de haberla, sobre su posible alcance.

En el presente caso se dan una serie de condiciones que, sin desdeñar estos criterios, conducen a afirmar la concurrencia del servicio público de mantenimiento viario y la existencia de nexo causal entre éste y la caída. El acreditado defecto de la vía pública tiene entidad suficiente, por su superficie, carácter y profundidad, para entender que constituye un peligro cierto y que existe un incumplimiento del estándar de razonabilidad en la pavimentación exigible a la Administración municipal. Junto al referido informe del técnico municipal, existe en el expediente otro dato revelador del defecto observado, cual es la intervención de la Policía Local por otra caída ese mismo día y en ese mismo lugar. Aunque ello no sea determinante como estudio estadístico, este dato sirve para poner de manifiesto la actualización de los riesgos que la anomalía mencionada supone para el deambular por dicha acera.

No obstante, también ha de considerarse que la existencia de una irregularidad en la vía pública no libera a los viandantes de la obligación de diligencia en su deambular, máxime cuando el defecto es visible y notorio, por lo que cabe entender que hay una concurrencia de culpas.

SÉPTIMA.- Establecida la responsabilidad, aun compartida, de la Administración en el daño causado, procede valorar la cuantía de la indemnización a la que tiene derecho la reclamante.

La perjudicada estima los daños padecidos, inicialmente, en una cuantía de diez mil euros (10.000 €), cifra que incrementa en el trámite de audiencia a treinta y un mil novecientos dieciséis euros con veinte céntimos (31.916,20 €), por las lesiones y secuelas sufridas y por los gastos soportados.

El Ayuntamiento de Oviedo reconoce, sobre la base de un informe médico, que la víctima tiene derecho a percibir una indemnización cuya cuantía asciende a ocho mil doscientos un euros con setenta y tres céntimos (8.201,73 €).

A la vista de los informes aportados, en los que resultan acreditados 194 días de incapacidad (34 de ellos impeditivos y 160 días no impeditivos) y 3 puntos de secuelas, este Consejo Consultivo coincide básicamente con la propuesta municipal. La reclamante alega que los 194 días fueron impeditivos, y que le quedaron 22 puntos de secuelas, a lo que habría que añadir un 10% de factor de corrección y una serie de gastos por desplazamiento. No obstante, ante la ausencia de prueba de tales extremos, la cuantificación que realiza no puede considerarse.

Para el cálculo de la indemnización, parece apropiado valerse del baremo establecido al efecto en el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre), en sus cuantías actualizadas, que, si bien no resulta de aplicación obligatoria, viene siendo generalmente utilizado, con carácter subsidiario, a falta de otros criterios objetivos. En suma,

el importe de los daños indemnizables asciende a ocho mil trescientos dieciséis euros (8.316 €).

Ahora bien, comoquiera que hemos concluido que en el presente caso se da una concurrencia de culpas, procede declarar al Ayuntamiento de Oviedo responsable sólo de una parte de la cuantía del perjuicio resarcible, que este Consejo, a su prudente arbitrio y con base en un criterio de equidad, fija en el cincuenta por ciento (50%) de la valoración del daño.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo y, estimando parcialmente la reclamación presentada, indemnizar a en la cantidad de cuatro mil ciento cincuenta y ocho euros (4.158 €)."

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.