

Expediente Núm. 188/2009
Dictamen Núm. 25/2010

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 11 de febrero de 2010, 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 28 de enero de 2009, 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 19 de diciembre de 2006, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ayuntamiento de Oviedo, formulada por la interesada en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública el día 26 de agosto de 2006.

En su escrito expone que sufrió la caída cuando “caminaba en compañía de otra persona por la plaza (...) ..”, al tropezar “con un trozo de rejilla de

hierro utilizada como drenaje de recogida de aguas de la calle, que sobresalía varios centímetros del nivel de la misma, sin que fuese percibido por la firmante, al no estar señalizado en modo alguno”.

Señala daños físicos consistentes en “fractura (...) de fémur”, siendo ingresada en el Hospital ese mismo día. Es intervenida el 30 de agosto de 2006, con implantación de prótesis total de cadera izquierda, y dada de alta hospitalaria el día 12 de septiembre del mismo año.

Indica que desde esa fecha se encuentra en situación de incapacidad temporal, “viéndose obligada a cerrar su negocio de librería”, lo cual le ha ocasionado pérdidas que “se calcularán cuando proceda”.

Adjunta dos fotografías del estado de la rejilla y del lugar donde estaba ubicada, así como un informe del médico responsable del Servicio de Traumatología del hospital, de fecha 20 de octubre de 2006, en el que consta que la reclamante ha ingresado por Urgencias en dicho centro y ha estado hospitalizada por “fractura (de) cuello de fémur”, que ha requerido como tratamiento una “prótesis total de cadera izquierda” en fecha 30 de agosto de 2006.

2. El día 18 de enero de 2007, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que indica que “actualmente la rejilla-sumidero, donde señala se produjo la caída, se encuentra colocada correctamente y sin peligro alguno para el tránsito peatonal”. No obstante, entiende que las “rejillas-sumidero tienen como finalidad la recogida de aguas pluviales para su vertido el colector general, y por tanto dichos elementos (...) forman parte de la red general de saneamiento. Consecuentemente su conservación y mantenimiento corresponde a la empresa (...) concesionaria del servicio de explotación y conservación de la red de saneamiento”.

3. Con fecha 6 de febrero 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 y 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.

4. Mediante escrito registrado en el Ayuntamiento de Oviedo con fecha 23 de febrero de 2007, la reclamante propone los siguientes medios de prueba: a) documental, consistente en informe del Gerente de la empresa de ambulancias en el que se manifiesta que el día 26 de agosto de 2006 la interesada fue trasladada en ambulancia de Soporte Vital Básico desde la plaza, de Oviedo, hasta el Hospital, así como ficha del servicio con los horarios de asistencia y parte médico de baja de incapacidad temporal de la reclamante, en el que figura como fecha de la misma, el 26 de agosto de 2006, la contingencia de que deriva, “accidente no laboral” y el diagnóstico, “fractura (de) cadera”, y b) testifical de siete personas cuya identidad y domicilio proporciona.

5. La prueba documental y cuatro de las testificales propuestas por la reclamante se admiten -al tiempo que las restantes se deniegan motivadamente- por Decreto del Concejal Delegado de Vías, que se le notifica el día 3 de abril de 2007. En fechas 10, 20 y 27 de abril, se toma declaración a los testigos. Tres de ellos manifiestan conocer a la lesionada (dos por razones de parentesco y uno por amistad). Todos coinciden en señalar como lugar exacto del accidente “la plaza,” frente a un bar que identifican por su nombre. Solamente uno de ellos afirma haber visto la caída, pues paseaba a su lado, y especifica que “pisó una rejilla sumidero de agua que estaba colocada en su sitio, pero suelta, la rejilla se desplazó hacia la derecha y ella se cayó para su lado izquierdo”. Este testigo añade que ese día “no llovía y la calzada estaba seca”, y que la víctima llevaba “unas sandalias con tacón ancho y bajo”. Dos de los testigos que reseñaron ser parientes de la perjudicada, coinciden en indicar que acudieron al lugar del accidente una vez producido este, porque

aquella les llamó inmediatamente después. Por lo que se refiere al cuarto testigo, asegura haberla visto tendida en el suelo y acudir a auxiliarla.

6. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la interesada el día 5 de julio de 2007, esta presenta, con fecha 19 de ese mismo mes, un escrito en el que reitera sus alegaciones iniciales, incidiendo en el dato de que se ha visto obligada a cerrar su negocio de librería e interesa que “se suspenda el plazo para dictar resolución hasta que (...) sea dada de alta médica” y así poder cuantificar los daños. Adjunta una copia del parte de confirmación de la baja número 47 y de la cita de consultas externas para revisión el día 22 de agosto de 2007.

7. Con fecha 11 de enero de 2008, el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Oviedo, previo requerimiento efectuado el 15 de octubre de 2007 por la Sección de Vías, informa que con fecha 17 de octubre de 2006 se presentó en el Registro General una factura a nombre de la reclamante, y bajo el nombre comercial de la librería que regenta, por importe de 186,20 € y por el concepto de facturación de becas de libros escolares curso 2006-2007, cuya copia acompaña al informe.

8. Con fecha 19 de marzo de 2008, y previo requerimiento al efecto, la interesada cuantifica su reclamación en noventa y cuatro mil setecientos sesenta ocho euros (94.768 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 16 días de estancia hospitalaria, 9.654,40 €; 401 días impeditivos, 19.661 €; 25 puntos por “prótesis total de cadera”, 14.030,50 €; 5 puntos de “limitación de movilidad de cadera”, 2.806 €; 10% de perjuicios económicos, 310 €, e incapacidad permanente total que le impide realizar su actividad habitual, 48.307 €.

Aporta la siguiente documentación: a) Partes de baja y alta médica (de fechas 26 de agosto de 2006 y 25 de agosto de 2007, respectivamente). b) Resolución de la Dirección Provincial de Asturias del Instituto Nacional de la

Seguridad Social, de fecha 8 de octubre de 2007, por la que se le reconoce una incapacidad permanente en el grado de total para su profesión habitual y dictamen propuesta del Equipo de Valoración de Incapacidades de dicha Dirección Provincial. c) Declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de la interesada correspondiente al ejercicio 2005.

9. Evacuado un nuevo trámite de audiencia mediante oficio notificado el día 28 de marzo de 2008, la reclamante presenta, con fecha 9 de abril de ese mismo año, un segundo escrito de alegaciones en el que se ratifica en su argumentación, afirmando que “pisó una rejilla sumidero de agua que estaba suelta, desplazándose” la misma y cayendo al suelo, ocasionándole una fractura de cuello de fémur. Insiste en que “no realizó actividad laboral alguna” desde el accidente y se ratifica en la cuantía de los daños y perjuicios reclamados.

10. Con fecha 30 de diciembre 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, según se deduce de las fotografías obrantes en el expediente, la deficiencia en éste caso es mínima, por lo que no puede ser concebida como causante del riesgo.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de enero de 2009, registrado de entrada el día 16 de febrero 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.

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 19 de diciembre de 2006, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 26 de agosto 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.

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 43.3, 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.- La interesada reclama a la Administración una indemnización por los daños sufridos tras una caída que considera causada por el mal estado de la vía pública.

La realidad de la caída consta acreditada por la declaración de los testigos propuestos por la perjudicada: uno de ellos, que la acompañaba en ese

momento, manifiesta haberla visto caer; otro señala que la vio tendida en el suelo, y los otros dos indican que fueron avisados tras el accidente por la propia reclamante. Además, figura incorporado al expediente un informe del Gerente de la empresa de ambulancias en el que se comprueba que el día 26 de agosto de 2006 fue trasladada en ambulancia de Soporte Vital Básico desde la plaza, de Oviedo -lugar del siniestro, según la reclamante y todos los testigos-, hasta el Hospital

Obra asimismo en el expediente un informe del médico responsable del Servicio de Traumatología del hospital de fecha 20 de octubre de 2006, del que se desprende que la reclamante ingresa por Urgencias en dicho centro, que ha estado hospitalizada por "fractura (de) cuello de fémur" y que ha requerido como tratamiento una "prótesis total de cadera izquierda". Por tanto, y con independencia de los restantes daños alegados por la interesada, este Consejo Consultivo considera que de lo actuado resultan probados unos daños físicos, susceptibles de evaluación económica, cuyo alcance y valoración habremos de precisar en el caso de que apreciemos la concurrencia de los restantes requisitos que originan la responsabilidad de la Administración.

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 esta es 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.

Antes de analizar si el servicio público municipal ha cumplido sus obligaciones de mantenimiento, debemos examinar las circunstancias del

accidente, sin las cuales no es posible establecer el nexo causal entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial.

La interesada indica que cayó cuando “caminaba en compañía de otra persona por la plaza (...)”, al tropezar “con un trozo de rejilla de hierro utilizada como drenaje de recogida de aguas de la calle, que sobresalía varios centímetros del nivel de la misma, sin que fuese percibido por la firmante, al no estar señalizado en modo alguno”. La prueba que al respecto obra en el expediente consiste en la declaración de uno de los testigos, que manifiesta haberla visto caer, y en concreto describe el accidente señalando que “pisó una rejilla sumidero de agua que estaba colocada en su sitio, pero suelta, la rejilla se desplazó hacia la derecha y ella se cayó para su lado izquierdo”. Parece claro, pues, que la reclamante cayó al pisar una rejilla-sumidero, pero lo que no concreta la testigo, ni ninguna otra prueba que figure incorporada al expediente, son los centímetros que la citada rejilla sobresalía sobre el nivel de la calle -“varios”, a tenor de la perjudicada-. Las fotografías aportadas por esta evidencian unas rejillas prácticamente en perfecto estado, en las cuales se puede apreciar acaso un mínimo desnivel en una de ellas, pero en modo alguno se percibe que la rejilla “sobresalía varios centímetros”. En este sentido, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo informa que, en fecha 18 de enero de 2007, la rejilla-sumidero donde señala la reclamante que se produjo la caída se encuentra colocada correctamente y sin peligro alguno para el tránsito peatonal.

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 de 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 este soporta elementos que de ordinario se sitúan en las aceras, como las tapas de alcantarillas y registros, que comportan relieves de cierta entidad, y se compone generalmente de baldosas cuyo diseño suele incluir asimismo realces y hendiduras. Toda persona que transite por la vía pública ha de ser

consciente de los riesgos consustanciales y notorios inherentes a los distintos materiales que conforman el terreno, al igual que ha de serlo de los obstáculos ordinarios situados en las aceras, tales como el mobiliario urbano y los accesos a redes de abastecimiento, tapas de registros, alcantarillas y sumideros. En esta ponderación no cabe exigir al servicio público una exacta nivelación de las rejillas o “tapas” de alcantarillado o alumbrado, pues son elementos notoriamente visibles y apreciables por los transeúntes, que han de ajustar sus precauciones a las condiciones manifiestas de la vía pública y a sus circunstancias personales.

Con los datos que obran en el expediente, no ha quedado acreditada la existencia del desnivel de “varios centímetros” al que alude la reclamante. Sí puede apreciarse en las fotografías que la propia interesada aporta que existe un desnivel mínimo, que carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento.

En consecuencia, a juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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. 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.