

Expediente Núm. 232/2009
Dictamen Núm. 96/2010

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 8 de abril 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 16 de febrero 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 10 de abril de 2008, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas como consecuencia de una caída, “el día 11 de marzo de 2007 (*sic*), sobre las 18:00 horas, cuando transitaba por la calle (a la altura del n.º 76)”.

La reclamante manifiesta haber caído “como consecuencia del mal estado de la acera”, y considera que el Ayuntamiento de Oviedo es responsable de dicho accidente, toda vez que fue provocado por “la existencia de varias baldosas que se encuentran levantadas”.

Indica que la caída le ocasionó daños físicos consistentes en “fractura de muñeca del brazo derecho (y) contusión en la cara y rodilla izquierda”, por lo que fue atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital “X”.

A continuación, tras solicitar la reparación del defecto observado, reseña que deja pendiente la cuantificación económica del daño hasta “el momento de la determinación de las secuelas”.

Por último, señala que fue testigo de los hechos una persona, a la que identifica.

Adjunta a su escrito copia de los siguientes documentos: a) Informe del Área de Urgencias del Hospital “X”, de fecha 11 de marzo de 2008, en el que consta que se le diagnosticó a la reclamante “fractura metafiso-epifisaria radio distal D conminuta”. b) Informe del Hospital “Y”, de fecha 19 de marzo de 2008, por molestias debidas al yeso. c) Dos fotografías de una acera en las que se aprecian varias baldosas levantadas. d) Dos fotografías de la reclamante en las que se muestra la muñeca escayolada y un hematoma en la rodilla.

2. El día 14 de abril de 2008, un 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 (...), se ha podido comprobar que en la citada dirección y tal como se muestra en las fotografías aportadas por la interesada existen varias baldosas hundidas y una suelta que se encuentra levantada en uno de sus lados 1 cm con respecto a la rasante de la acera”.

3. Con fecha 25 de abril de 2008, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la reclamante la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

4. El día 26 de mayo de 2008, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la reclamante que “ha sido acordada la apertura del periodo de prueba y aceptados los medios (...) propuestos” por ella.

5. Con fecha 10 de junio de 2008, se toma declaración a la testigo, que manifiesta ser amiga de la reclamante. Sobre la hora del accidente, señala que se produjo a “las 7 u 8 de la tarde”. En cuanto al lugar, refiere que la caída ocurrió “en la calle, muy cerca de la entrada del centro social”, y precisa que, “viendo las fotografías que obran en el expediente, reconozco el portal que aparece como el lugar de la caída”. Indica que en el momento del accidente “caminábamos juntas y se cayó (la reclamante) al tropezar con unas baldosas sueltas”. A la pregunta de qué circunstancias climatológicas existían en el momento del accidente, responde que “no llovía y la calzada estaba seca”. Interrogada sobre el calzado que llevaba la víctima, contesta que “zapatos bajos”.

6. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la interesada el día 15 de julio de 2008, con fecha 21 de ese mismo mes, presenta ésta un escrito en el que se ratifica en su reclamación inicial y manifiesta que aún se encuentra “en tratamiento rehabilitador, por lo que no es posible determinar en este momento los días de incapacidad y secuelas que me resten, lo que se determinará en el momento (en) que se dé el alta médica”.

A continuación solicita que le sea remitida “copia del expediente administrativo”.

Adjunta copia de una ficha de rehabilitación en la que figuran los tratamientos a seguir desde el día 30 de junio hasta el 8 de agosto de 2008.

7. Con fecha 24 de diciembre de 2008, la perjudicada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que se pone a

disposición del Ayuntamiento y de su aseguradora para valoración médica de los daños, y cuantifica provisionalmente la indemnización que reclama en treinta y cinco mil euros (35.000 €).

Solicita nuevamente una "copia completa del presente expediente".

Adjunta un informe de alta del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación del Hospital "X", de fecha 13 de noviembre de 2008, en el que se detallan las secuelas que presenta en el momento del alta.

8. Con fecha 12 de enero de 2009, un Técnico de Administración General de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, argumentando que "no puede pretenderse que las calles estén en perfecto estado y que cualquier deficiencia, por mínima que sea (y la que da origen a este expediente lo es), deba ser concebida como causante de riesgo".

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de febrero de 2009, registrado de entrada el día 9 de marzo 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 10 de abril de 2008 y, si bien la perjudicada indica que la caída se produjo el día 11 de marzo de 2007, los informes médicos aportados para acreditar las lesiones datan del 11 de marzo de 2008, por lo que nos inclinamos a creer que es ésta la fecha en la que efectivamente se produjo aquélla. Por tanto, al margen del tiempo de curación de las lesiones, y de la fecha en que se fija el alcance de las secuelas, la reclamación estaría 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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, observamos que la prueba testifical se practicó sin atender a lo exigido por el artículo 81 de la LRJPAC, se remitió a la testigo un oficio en el que se la instaba a comparecer en el plazo de 10 días a contar desde el siguiente a la notificación, entre las 9:00 y las 14:00 horas, lo que se comunicó también a la reclamante. El artículo 81 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas” y, en su apartado 2, que “En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan”. Pues bien, en el presente supuesto, en la notificación efectuada a la testigo y a la interesada no se consignó la fecha y la hora en que se iba a practicar el interrogatorio, sino un plazo en días y en horas dentro del cual la testigo podía comparecer. Es más, en la remitida a la reclamante ni siquiera se le indicó la posibilidad de estar presente en el momento de realizar la prueba, ni de proponer preguntas para ser formuladas a la testigo, de lo que resulta que no tuvo un completo conocimiento previo de la práctica de la prueba.

No obstante, la perjudicada pudo acceder a la declaración testifical con posterioridad y alegar lo que considerase oportuno en el trámite de audiencia, en el cual no manifestó reparo alguno en cuanto a la forma de proceder, por lo que no podemos apreciar indefensión.

En segundo lugar debemos señalar que, a tenor de lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, al notificar a los interesados la iniciación del trámite de audiencia, debe facilitárseles, además, una relación de los documentos obrantes en el expediente, lo que no ha tenido lugar en el caso examinado.

Por último, observamos 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 reclamante interesa una indemnización por los daños personales sufridos tras una caída en la vía pública, que atribuye a un desnivel existente en la misma.

En el informe del hospital público aportado por la interesada consta que se le diagnosticó “fractura metafiso-epifisaria radio distal D conminuta”, por lo

que debemos considerar probada la efectividad de un daño, con independencia de su valoración económica, que habremos de analizar en caso de apreciar la concurrencia de los 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 la misma es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

La reclamante no especifica en ninguno de sus escritos el modo en que se produjo la caída. En el inicial se limita a manifestar que cayó como consecuencia del mal estado de la acera, debido a la existencia de varias baldosas que se encuentran levantadas. Sin embargo, la testigo por ella propuesta declara que cayó al tropezar con unas baldosas sueltas, por lo que daremos por debidamente acreditado que éste es el modo en que se origina aquélla.

En cuanto a la relación de los hechos con el funcionamiento de un servicio público municipal, debemos recordar que, conforme a 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.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento. También hemos reiterado que, como contrapunto a

la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, 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 la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y de las concurrentes en la propia persona.

La unidad municipal correspondiente informa de la existencia en la zona de varias baldosas hundidas y de una suelta que se encuentra levantada en uno de sus lados 1 centímetro con respecto a la rasante de la acera; medición a la que la reclamante no se ha opuesto. Por tanto, debemos concluir que, considerada individualmente, se trata de una anomalía irrelevante y que el desnivel señalado carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento.

En definitiva, 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.