

Expediente Núm. 289/2009
Dictamen Núm. 148/2010

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 30 de junio 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 21 de mayo de 2009, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Colunga formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. El día 1 de agosto de 2008 la perjudicada presenta en el registro del Ayuntamiento de Colunga una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas como consecuencia de la caída sufrida en una acera de una localidad del concejo.

Según explica la reclamante, “la tarde del pasado día 8 de julio cuando salió a pasear por el pueblo (...) en compañía de dos amigas, justo delante de

su casa (...) sufrió una caída debida a que pisó en falso en un agujero", y a consecuencia de ella sufrió "graves lesiones", por lo que tuvo que trasladarse al hospital donde se le diagnosticó "traumatismo sobre región frontal sin pérdida de conocimiento y traumatismo sobre muñeca derecha con impotencia, debido a las cuales se me tuvo que poner un cabestrillo, el cual aún llevo".

Añade que a causa de las lesiones, así como por su avanzada edad, tiene "la necesidad de ser asistida" por su hija, que debe ayudarla "en todos los quehaceres diarios", y afirma que, "en estos momentos, dada la baja médica me es imposible el cuantificar económicamente la responsabilidad patrimonial".

Refiere seguidamente que "el tramo de acera donde ocurrió la caída se encuentra en mal estado habiendo en la misma dos pozos" que dan lugar a "un desnivel en el suelo y sin ningún tipo de señalización de peligro", por lo que considera que "hay que atribuir los daños reclamados al funcionamiento de los servicios públicos municipales de conservación y mantenimiento de las aceras, al no mantenerlas en condiciones de seguridad para todos los usuarios".

Solicita que se proceda a la práctica de los siguientes medios de prueba: documental, que acompaña al escrito de reclamación, y testifical de dos personas a las que identifica.

Adjunta copia de la siguiente documentación: a) Informe clínico de alta del Servicio de Urgencias de un hospital de la red pública sanitaria, de fecha 8 de julio de 2008, que atendió a la perjudicada tras "caída fortuita" en el que se diagnostica "fractura de radio" y "TCE", prescribiendo como tratamiento "férula antebraquial con brazo en cabestrillo". b) Tres fotografías del lugar de la caída, en las que puede observarse una acera de gran amplitud, en cuya parte interior, esto es, la más cercana a la línea de edificios, existe, al lado de una entrada a una vivienda con vado de salida de vehículos, un hoyo -de color más oscuro que el resto de la acera y con un cerco de pavimento más claro alrededor- que ocupa, aproximadamente, el equivalente a la mitad de la superficie de una loseta de las que conforman la acera. Al otro lado del vado existe un poste de iluminación. En la parte de la acera más próxima a la calzada

hay una cabina de teléfono, y enfrente del hoyo un alcorque vacío delimitado por bordillos que se elevan sobre el nivel de la acera. Entre el hoyo y el alcorque existe una distancia equivalente a la medida de dos losetas y media de las que constituyen el pavimento; aunque las fotografías no alcanzan a mostrar el borde de la acera en la confluencia con la calzada, sí puede apreciarse que desde el bordillo del alcorque hasta la calzada hay una distancia de, al menos, dos losetas.

2. Mediante Decreto del Alcalde de Colunga, que se notifica a la interesada el día 4 de diciembre de 2008, se acuerda iniciar procedimiento de responsabilidad patrimonial y se nombran instructor y secretario.

3. Mediante acuerdo del instructor de 5 de diciembre de 2008, se admiten las pruebas propuestas por la reclamante, se emplaza a los dos testigos de la caída y se solicita informe al Jefe de Obra del Ayuntamiento.

4. Con fecha 5 de diciembre de 2008, el Jefe de Obras emite informe en el que refiere que “recientemente no se ha realizado ninguna obra en la citada acera y (...) el alcorque que albergaba un árbol se encuentra perfectamente delimitado con bordillos”, aunque cerca del mismo “hay un pequeño hoyo de unos 20 cm de diámetro y 3 de profundidad (...), consecuencia del desvío de un tendido eléctrico para realizar las obras de un hotel que se encuentra en las inmediaciones” sin que fueran “debidamente reparadas las aceras” una vez que finalizaron dichas obras.

5. Mediante escritos de 9 de diciembre de 2008, el instructor emplaza a los dos testigos para la práctica de la prueba, que tiene lugar el día 19 del mismo mes. A las preguntas formuladas por el instructor, la primera de los testigos manifiesta que vio que “la señora metió el pie en el hueco (...), cayó en el suelo y dio con el bordillo en la cabeza”. La segunda de los testigos responde que la

perjudicada “salía de su casa (...) metió el pie, tropezó, dio con la cabeza en el bordillo, rompió un brazo (...), también se golpeó la cara con el bordillo”.

6. Mediante escrito de fecha 16 de marzo de 2009, la Secretaria Municipal notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente. En la notificación se expresa que “si el interesado no se persona en trámite alguno del procedimiento y tampoco lo hace en el trámite de audiencia, el instructor propondrá que se dicte resolución declarando el archivo provisional de las actuaciones, sin entrar en el fondo del asunto. Se convertirá en definitivo cuando haya transcurrido el plazo de prescripción de la reclamación, a no ser que el interesado se persone antes del fin del plazo”.

7. El día 2 de abril de 2009 la interesada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se ratifica en lo ya manifestado en su escrito inicial, añadiendo que precisamente el hoyo al que se refiere el Jefe de Obras en su informe fue el causante de la caída, y que la responsabilidad por los daños sufridos corresponde al Ayuntamiento por ser responsable del “mantenimiento, reparación y conservación” de la vía.

8. Mediante escrito de fecha 21 de abril de 2009, la Secretaria del Ayuntamiento requiere a la interesada para que “efectúe valoración económica de los daños ocasionados”. El día 13 de mayo de 2009 la interesada presenta en el registro municipal un escrito en el que cuantifica la indemnización en un total de doce mil seiscientos setenta y cinco euros con sesenta céntimos (12.675,60 €), correspondientes a “278 días (...) para la curación de los cuales los 56 primeros días fueron impeditivos” y “las secuelas (...) valoradas en seis puntos”.

9. Con fecha 21 de mayo de 2009, el instructor formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que la responsabilidad corresponde “a la empresa encargada de las obras del hotel (...) que es quien tiene el deber de reparar el daño causado ya que todo promotor de obra pública tiene el deber de reponer la situación alterada a su estado original”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de mayo de 2009, registrado de entrada el día 26 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 Colunga objeto del expediente que analizamos, 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 Colunga, 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 Colunga 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 1 de agosto de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 8 de julio 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.

No obstante, observamos que en el escrito de comunicación a la interesada de la apertura del trámite de audiencia se ha incluido, de forma improcedente, un párrafo en el que se contiene una regla similar a la enunciada en el artículo 11.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Tal precepto no puede aplicarse en este caso pues, por estar establecido exclusivamente para los “procedimientos iniciados de oficio”, no opera en los que, como el que

analizamos, han sido iniciados a solicitud de la persona perjudicada, de forma que la Administración ha de resolver sobre el fondo del asunto aunque el interesado no se persone en el trámite de audiencia, al no concurrir ninguno de los supuestos que podrían dar lugar a la aplicación de lo establecido en los artículos 71 y 92 de la LRJPAC.

Asimismo, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Por último, 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.- Interesa la reclamante una indemnización por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

El hecho de la caída ha quedado acreditado por la prueba pericial practicada; por lo que a la realidad del daño se refiere, consta en el expediente el informe de alta del servicio de urgencias del hospital público en el que la perjudicada fue asistida el día de la caída, del que se desprende que aquella le ocasionó un traumatismo craneoencefálico y una fractura de radio, para cuyo tratamiento se le prescribió inmovilización de la extremidad. No obstante, no ha acreditado la parte, sobre la que recae la carga de la prueba, el número de días invertidos en la curación de las lesiones, ni las secuelas que, según dice, le han quedado tras la curación, sin que sus solas afirmaciones permitan tenerlas por ciertas.

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 perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si ésta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Las circunstancias de la caída han quedado acreditadas por las manifestaciones de los testigos. Por tanto, procede analizar si, como la reclamante sugiere, la caída puede considerarse consecuencia del funcionamiento de un servicio público municipal.

Se señala en el informe del servicio responsable que el hoyo en la acera que dio lugar a la caída fue ocasionado "como consecuencia del desvío de un tendido eléctrico para realizar las obras de un hotel que se encuentra en las inmediaciones". Tal origen del desperfecto lleva al instructor a considerar,

según razona en la propuesta de resolución, que la responsabilidad por los daños sufridos por la viandante corresponde a un tercero, más concretamente, “a la empresa encargada de las obras del hotel (...) ya que todo promotor de obra pública tiene el deber de reponer la situación alterada a su estado original”.

No obstante, lo cierto es que, con independencia de las circunstancias en que se haya originado el hoyo existente en la acera, a la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, compete 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. Tal competencia comprende, asimismo, la obligación de vigilar su estado de conservación, asumiendo la carga de requerir a quienes ejecuten obras que pudieran afectar al viario público la realización, en su caso, de los trabajos de reparación que resulten necesarios para restituirlo a su estado original, e incluso, si la situación lo requiere, la adopción de las medidas preventivas que resulten necesarias para evitar que se produzcan situaciones de peligro en tanto se procede a aquella restitución. Por todo ello, la intervención de un tercero en situaciones como la que analizamos no exime, sin más, de responsabilidad a la Administración municipal.

Por otra parte, como hemos sostenido en numerosos dictámenes, 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, de modo que ha de ajustar sus precauciones a las condiciones manifiestas de la vía pública y a sus circunstancias personales. También hemos reiterado que 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.

El desperfecto que dio lugar a la caída es, según se señala en el informe del servicio responsable, un “hoyo de unos 20 cm de diámetro y 3 de profundidad”, ocasionado por el “desvío de un tendido eléctrico”. Esta descripción, unida a la imagen que nos muestran las fotografías aportadas por la interesada, en las que se observa un cerco de pavimento más claro alrededor del hoyo, permiten presumir que la irregularidad corresponde al hueco en el que anteriormente se asentaba un poste del tendido eléctrico y nos llevan a apreciar una anomalía que carece de la entidad suficiente para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación viaria.

Lo llamativo es que, primero el poste y luego el hueco, se ubicaban, según señala la propia interesada en el escrito de reclamación, “justo delante de su casa”. En estas condiciones la presencia de un obstáculo en el lugar no podía ser ignorada por la perjudicada, por lo que la caída no puede sino achacarse a un caminar distraído por su parte.

Además, en la zona por la que transitaba la perjudicada existen otros obstáculos ordinarios que evidencian las fotografías por ella aportadas -un alcorque, una cabina de teléfono, el desnivel ocasionado por el vado y un poste de iluminación- que, aunque perfectamente visibles y fácilmente eludibles dada la anchura de la acera, obligan a cualquier peatón a extremar la diligencia, lo que nos lleva a concluir que el riesgo que podía suponer la presencia del hoyo era fácilmente evitable con un caminar ligeramente atento.

En suma, nos encontramos ante una caída que no es sino la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública, por lo que no cabe imputar a la Administración municipal la responsabilidad patrimonial derivada del 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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE COLUNGA.