

Expediente Núm. 375/2009
Dictamen Núm. 233/2010

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 14 de octubre 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 18 de septiembre de 2009, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 2 de enero de 2009, se presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al mismo, por los daños sufridos tras una caída en las escaleras situadas entre las calles “X” e “Y”, el día 18 de noviembre de 2008.

El reclamante manifiesta que, bajando con un niño en brazos por dichas escaleras, que “se encuentran no sólo deterioradas, sino que además resbalan

cuando están mojadas”, “resbaló en el segundo peldaño, dado el estado del material que (lo) conforma (...) y cayó sobre el lado izquierdo”.

Especifica que debido a la caída sufrió una luxación anteroinferior de hombro izquierdo, “que ha permanecido de baja hasta el día 2 de diciembre de 2008, en el que ha solicitado el alta voluntaria, presentando cierta mejoría que le permite realizar algunas de sus funciones, aunque se ve limitado (...) respecto a la realización de intervenciones quirúrgicas (es traumatólogo), permaneciendo aún a tratamiento rehabilitador a la fecha de este escrito”; también alega pérdidas económicas, por haber dejado de realizar las guardias. Interesa copia del informe de la Policía Local dimanante de la intervención.

Adjunta, entre otros documentos, copia de: a) Informe del Área de Urgencias de un hospital público, del día 18 de noviembre de 2008, por “caída casual”, en el que consta como impresión diagnóstica “luxación gleno-humeral” y pauta de “sling durante 15 días”. b) Fotografías de la zona de la caída. c) Parte médico de baja de incapacidad temporal por contingencias comunes, del día 18 de noviembre de 2008, y parte de alta “a petición propia” del día 2 de diciembre de 2008.

2. Con fecha 15 de enero de 2009, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo informa que “dichas escaleras están revestidas de losa de piedra caliza abujardada, y se encuentran en un aceptable estado de conservación”. Adjunta fotografías.

3. Por oficios de la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo, notificados al reclamante el día 21 de abril de 2009, se le comunica la fecha de recepción de su reclamación en el referido Servicio, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Asimismo se le requiere para que indique los “medios de prueba de los que intenta valerse para acreditar su reclamación”, concediéndole al efecto un plazo de diez días.

4. El día 21 de abril de 2009, el Subinspector de la Policía Local remite Parte de intervención del día 18 de noviembre de 2008, a las 18:22 horas, en el lugar indicado por la reclamación. En él se hace constar que el ahora reclamante “se queja de un fuerte dolor en el hombro izquierdo, a causa de haber caído por las escaleras (...) iba con su hijo en brazos. Este último, aparentemente no tiene lesión alguna”.

5. Con fecha 29 de abril de 2009, el reclamante presenta un escrito en el que propone prueba documental y testifical de dos personas que identifica. Adjunta informe del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación de un hospital público fechado el día 24 de abril de 2009, según el cual “sigue realizando tratamiento (...) y cuando sea dado de alta se remitirá informe y secuelas”.

6. El día 18 de mayo de 2009 se notifica al reclamante “que se ha acordado la apertura del período de prueba y aceptados los medios (...) propuestos”. Asimismo se le informa del emplazamiento de los testigos.

Constan personados los testigos el día 26 de mayo de 2009. Del interrogatorio de los mismos resulta que uno de ellos declara no haber visto el accidente; la otra testigo, que resulta ser esposa del reclamante, manifiesta “bajábamos las escaleras”, y (el reclamante) “resbaló, llevaba un niño en brazos y se cayó sobre su brazo izquierdo, porque el niño lo llevaba en el otro brazo”. Preguntada sobre las circunstancias climatológicas, señala que “estaba lloviendo, las escaleras estaban sucias y gastadas, además de mojadas”.

7. Con fecha 2 de julio de 2009, se notifica al reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, a fin de que pueda examinar el expediente y formular las alegaciones que estime pertinentes.

El día 14 de julio de 2009 el reclamante presenta escrito en el que expone que resbaló, siendo causa directa de ello “el estado de las escaleras”.

Afirma que las escaleras “se encuentran desgastadas y en zonas determinadas de los peldaños se embalsa agua lo que las hace resbaladizas (...), ‘desconchadas’ lo que debido a la pendiente las hace aún más proclives a la caída, y más en momento de lluvia”; manifiesta asimismo su oposición al informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas. Como daños consigna 14 días de baja impeditivos, 154 días no impeditivos; pérdidas económicas de 2.803 € y secuelas de 13 puntos; interesa factor de corrección del 46% por pérdidas económicas. En total solicita una indemnización de treinta y tres mil ochenta y cuatro euros con sesenta y siete céntimos (33.084,67 €). Anuncia la presentación de un informe pericial que tiene solicitado, y adjunta los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Traumatología de un hospital público datado el 3 de julio de 2009, que consigna que el reclamante continuó “tratamiento médico y rehabilitador hasta el 5 de mayo de 2009, que es dado de alta médica por no presentar más mejoría con el tratamiento rehabilitador, presentando las siguientes secuelas:/ movilidad del hombro:/ Abducción (activa y pasiva) limitada a 80-90°, notando tope doloroso al acercarse a esos grados./ Estabilidad gleno-humeral:/ (...) persiste sensación de inestabilidad así como aprensión en la exploración del hombro en rotación externa y extensión del hombro./ Dolor:/ (...) persiste dolor intenso al forzar la articulación en abducción, así como esporádicamente al realizar actividad física más intensa”. En el apartado de valoración del daño, hace referencia a “días de baja: impeditivos (...) 14 días./ No impeditivos (...) 154 días./ Secuelas:/ limitación de la movilidad del hombro, abducción entre 45° y 90° (...), 9 puntos./ Artrosis postraumática y/o hombro doloroso (...), 4 puntos./ Total: 13 puntos”. Comenta que “dado que el paciente ha finalizado el tratamiento rehabilitador, se decide el alta médica./ No obstante, debido a la lesión orgánica que presenta (...), así como a la exploración (...) no puede descartarse que en el futuro pueda verse condicionada su actividad física y profesional por este motivo, haciendo necesarias más actuaciones sobre la articulación del hombro izquierdo, en particular rehabilitación e incluso cirugía./ Se han valorado las secuelas en la

horquilla alta del baremo dada la edad del paciente y las limitaciones que le ocasionarán en su vida diaria, laboral y deportiva. A lo que hay que añadir la más que probable evolución a una inestabilidad recidivante de hombro y/o artrosis de hombro izquierdo". b) Certificado de retenciones e ingresos a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondientes al ejercicio 2008.

Mediante un segundo escrito, presentado el día 21 de julio de 2009, el reclamante remite los siguientes documentos: a) Informe técnico del estado de la escalera de conexión entre la calle "X" e "Y" de Oviedo, realizado en julio de 2009. En él se consigna que "para el estudio de la escalera, se tendrá en cuenta lo establecido en la normativa actual, Código Técnico de la Edificación, aunque es evidente que en la época en que se construyó la escalera, no estaba en vigor dicho reglamento". El informe describe la escalera -"tiene un ancho útil de 2 m aproximadamente (...). Está compuesta por dos tramos rectos con 12 escalones cada uno y dividida por un descansillo. La dimensión de los escalones es de 30 cm de huella y 17 cm de contrahuella (...) a excepción del último (en sentido descendente (...)) que tiene una contrahuella de 10 cm./ La superficie pisable de los peldaños está abujardada"- . En lo que al estado de la misma se refiere, se indica que en "las zonas centrales de todos los peldaños es inexistente por desgaste el tratamiento superficial de abujardado (...). Los peldaños están claramente desgastados y, en algunos casos existe un ahondamiento producido por el desgaste en la zona central de al menos 9 mm (...). La escalera tan sólo dispone de un pasamanos en el lado derecho en sentido descendente". Se especifican a continuación los incumplimientos de seguridad frente al riesgo de caídas que presenta la escalera de acuerdo con el Código Técnico de la Edificación: la piedra caliza en las zonas que se encuentran desgastadas (centro de la huella) no es de clase 3 (aunque el autor del informe reconoce que no dispone del equipo necesario para hacer el ensayo); presenta discontinuidades en el pavimento superiores a los 6 mm; que el último peldaño no tiene las dimensiones correctas; que no tiene dos

pasamanos, como se exige a las escaleras de más de 1200 mm de anchura libre. Se concluye que “la escalera (...) no cumple con la normativa vigente./ El estado de mantenimiento (...) no es el adecuado. En particular la resbaladidad de los peldaños es evidente (...) y se convierte en un (...) riesgo de caída con especial peligro en los días de lluvia./ Es muy factible que la caída (del reclamante) haya sido producida por causa del deterioro de los peldaños, tanto por estado de la superficie como por el desnivel existente en las zonas centrales de los peldaños”. Adjunta fotografías. b) Certificado emitido por el subdirector de gestión de un hospital público el día 15 de julio de 2009, según el cual el reclamante “presta servicio en este hospital con la categoría de Facultativo Especialista de Área en el Servicio de Traumatología. (...) de acuerdo con la programación establecida en su Servicio para el período comprendido entre los días 19 de noviembre de 2008 y el 2 de diciembre de 2008 (...) se constata que (...) tenía programados 4 guardias de presencia física, 2 guardias mixtas y 1 programa especial de tarde, todo ello conllevaría una retribución que asciende a la cantidad de 2.720,00 €”.

8. El día 3 de septiembre de 2009, un Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación. Razona que “el resultado de la prueba practicada no puede considerarse suficiente para acreditar la relación de causalidad” y que “resulta extraño que en el mismo sitio y con las mismas condiciones meteorológicas no haya constancia de más accidentes de este tipo, toda vez que dichas escaleras (...) son un lugar de paso relativamente habitual, por lo que más que consecuencia del funcionamiento de los servicios público puede achacarse la caída del reclamante, a una falta de cuidado, atención o diligencia a la hora de caminar, teniendo además en cuenta que al producirse el accidente llevaba a un niño en brazos y estaba lloviendo”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de septiembre de 2009, registrado de entrada el día 1 de octubre de 2009, 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 el interesado activamente legitimado 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 2 de enero de 2009, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 18 de noviembre de 2008, 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.

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.- El reclamante interesa indemnización por los daños sufridos tras una caída en la vía pública, el día 18 de noviembre de 2008, que atribuye al mal estado de una escalera ubicada en la misma.

Como prueba de los daños consta informe de un hospital público, del que resulta que se le diagnostica al interesado ese mismo día una luxación gleno-humeral izquierda, por lo que debemos considerar acreditada la realidad de este daño, cuya evaluación económica realizaremos si concurren los requisitos para la declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo.

También consta la realidad de la caída ocurrida el día señalado por el reclamante, mediante el Parte de intervención de la Policía Local después de la misma y el testimonio de la esposa de aquél, en calidad de testigo.

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

En cuanto a la forma de producirse la caída, el reclamante refiere que resbaló en el segundo peldaño de la escalera existente en la vía pública, cuando bajaba con un niño en brazos. La testigo por él propuesta avala la versión, por lo que podemos considerar acreditado que la caída se produjo por un resbalón en el segundo peldaño de la escalera.

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. 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.

El reclamante atribuye el daño al estado del material que conforma las escaleras. Afirma que están deterioradas y que resbalan cuando están mojadas. El informe del técnico municipal realiza una valoración directa del estado de la escalera, calificándolo de aceptable, sin descripción alguna del mismo, lo que no permite su comprobación por nosotros. El informe aportado por el interesado describe el estado de la escalera, por lo que aplicaremos los parámetros del estándar a la luz de los datos contenidos en este.

Entre otros defectos, el informe consigna desgaste del tratamiento superficial de abujardado en la zona central de la huella de los peldaños y ahondamiento de 9 milímetros en algunos peldaños, afirmando que incumplen el Código Técnico de Edificación.

Sin embargo, no podemos considerar que, en el caso presente, el desgaste indicado constituya una infracción del estándar del servicio -aunque lo hagamos coincidir con el establecido en el Código Técnico de Edificación y para todas las infraestructuras viarias, cualquiera que sea su fecha de construcción-, pues se refiere al centro de los peldaños, quedando una superficie suficientemente amplia para transitar a ambos lados (la escalera tiene 2 metros de ancho) que cumple las exigencias del mismo. Estimamos, asimismo, que el ahondamiento de 9 milímetros fue irrelevante en este caso, pues el reclamante resbaló en el segundo de los peldaños en el que el informe no lo advierte.

También ha quedado acreditado que estaba lloviendo y que el reclamante llevaba un niño en brazos, sin que conste en el expediente que aquél hubiera adoptado medidas de precaución específicas y adicionales acordes con tales circunstancias.

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 formulada 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.