

Expediente Núm. 325/2010
Dictamen Núm. 8/2011

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 13 de enero de 2011, 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 8 de noviembre de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por, por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de una caída en la vía pública.

1. Con fecha 25 de junio de 2008, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Avilés una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone en su escrito “que a 13 de junio de 2008 (12:30 h) (...) sufrió un accidente en la c/(...) a causa del mal estado del pavimento”. Continúa la reclamante relatando que “como consecuencia de esto, tuvo que ser atendida en el Servicio de Urgencias de (un hospital). Ese mismo día se procedió a ponerlo en conocimiento de la Policía Local”. Tras identificar a un testigo y a

una persona que la acompañaba, la interesada finaliza su escrito solicitando "indemnización por los daños sufridos y por el periodo de convalecencia y secuelas".

Al escrito de reclamación acompaña los siguientes documentos: a) Informe médico del Hospital, en el que se consigna como fecha de atención "12-06-2008-13:03h". b) Parte de consulta y hospitalización. c) Cuatro fotografías del lugar.

2. El día 14 de octubre de 2008, la reclamante presenta un nuevo escrito en el registro del Ayuntamiento de Avilés, en el que expone no haber recibido respuesta alguna en relación con la reclamación relatada en el antecedente anterior. Ante esta falta de noticias por parte del Ayuntamiento, la reclamante manifiesta que "se hace saber que se procederá a interponer demanda en el juzgado competente y en el plazo oportuno". Adjunta a este escrito un Auto Judicial dictado el día 17 de junio de 2008 por un juzgado de instrucción de Avilés, que en su parte dispositiva establece "incoéanse diligencias previas, dando parte de incoación al Ministerio Fiscal. Se decreta el sobreseimiento libre y el archivo de estas actuaciones, sin perjuicio de las acciones civiles que, en su caso, puedan corresponder al perjudicado".

3. El día 4 de diciembre de 2009, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Avilés un nuevo escrito solicitando vista del expediente y copia de lo actuado hasta la fecha.

Evacuado el trámite interesado, el 22 de de enero de 2010 la reclamante dirige un escrito de alegaciones al Ayuntamiento de Avilés en el que consigna que "con fecha 19 de diciembre de 2008 (...), ha alcanzado la estabilidad de sus lesiones quedándole secuelas en el hombro izquierdo consistentes en dolor y limitación de movilidad, habiendo invertido para su curación un total de 191 días, de los cuales 30 días han sido impeditivos y 161 días no impeditivos". En este mismo escrito, la reclamante procede a la cuantificación de la indemnización por las lesiones, secuelas y demás perjuicios sufridos fijando la

cantidad total solicitada en quince mil setecientos diez euros con sesenta y siete céntimos (15.710,67 €), de los que 1.596 corresponderían a 30 días de hospitalización; 4.612,65 a 161 días impeditivos; 8.638,20 a 12 de puntos de secuelas funcionales, “consistente en hombro doloroso y limitación de la movilidad del hombro”, y 863,82 euros “al 10% de perjuicios económicos”, todo ello en función del baremo correspondiente al año 2009 del Sistema de Valoración de Daños y Perjuicios establecido por el Texto Refundido de la Ley de Responsabilidad Civil y Seguro de Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004. Por medio de otrosí, solicita información del Ayuntamiento de Avilés acerca de la existencia de alguna póliza de Seguro de Responsabilidad Civil y datos de la misma y “copia de las notas informativas obtenidas por la Policía Local, con motivo de su intervención”. Adjunta a este escrito diversos informes médicos emitidos por el Servicio de Traumatología del Hospital, así como un informe médico de valoración de daño personal, de fecha 14 de enero de 2010, emitido por un Médico Especialista en Traumatología y Cirugía Ortopédica.

4. Obra incorporado al expediente informe de fecha 26 de febrero de 2010 del Servicio de Mantenimiento, Conservación y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Avilés, en el que se refiere que en la zona del accidente sufrido por la reclamante se realizaron obras de reurbanización, que concluyeron el 20 de julio de 2006, y que “transcurrido el plazo de garantía de la obra, por parte de esta Administración se comprobó que el pavimento de dicha calle comenzaba a sufrir desperfectos y hundimientos por fallos en la capa base donde se asientan los adoquines por lo que se detectó un vicio oculto y se requirió a la Empresa adjudicataria su reparación, que realizó en julio 2008”.

5. El día 15 de marzo de 2010 emite informe la Policía Local del Ayuntamiento de Avilés. En él se señala que “sobre las 16:35 horas del 12 de junio de 2008, fue requerida su presencia en la c/ (...). Personados en el lugar los funcionarios de Servicio de esta Policía Local (...) identifican a (la reclamante), la

cual manifiesta que sobre las 12:30 tropezó con unas baldosas sueltas golpeándose en la cabeza. (...). Se adjunta reportaje fotográfico realizado por esta Policía Local de la zona referida”.

6. Previa remisión el día 26 de marzo de 2010 por parte de la funcionaria instructora a una compañía aseguradora de una copia del expediente instruido hasta esa fecha, y petición de un “informe pericial de contraste”, el día 31 de mayo de 2010 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Avilés un correo electrónico en el que la compañía de seguros informa que “en relación al asunto de referencia, tras haber analizado la documentación e información que consta en el expediente os trasladamos que no tenemos objeción con la cantidad fijada por la reclamante”.

7. Mediante Decreto de la Alcaldía notificado a la reclamante el día 2 de julio de 2010, se acuerda admitir a trámite la reclamación, nombrar instructora del expediente, así como recibir el procedimiento a prueba.

8. Mediante escrito registrado el día 12 de julio de 2010, la reclamante propone como medios de prueba el documental, a cuyo efecto solicita “se tengan por reproducidos los documentos acompañados con el escrito de reclamación”, y la testifical de quienes “fueron testigos presenciales de los hechos”, adjuntando una lista de preguntas.

9. El día 9 de septiembre de 2010 tiene lugar la práctica de la testifical propuesta por la reclamante. La primera de los testigos propuestos, empleada de un comercio próximo al lugar de la caída y que declara no ser amiga, familiar ni conocida de la reclamante, afirma que no presenció la caída de la reclamante; confirma que en el lugar donde se produjo la caída, el suelo se encontraba “desnivelado (hundido y elevado) (...), no pudiendo precisar la medida del desnivel”; no recuerda que hubiese señalización de peligro en la zona, y “que poco tiempo después de producirse la caída de (la reclamante), se

efectuaron las reparaciones necesarias para que los viandantes pudieran caminar con seguridad”, señalando asimismo que “incluso después de las reparaciones ha habido alguna caída posterior, como consecuencia de un bordillo levantado que hay en la zona”.

El segundo de los testigos propuestos, esposo de la reclamante y testigo directo de su caída, manifiesta que “el pavimento se encontraba desnivelado (hundido y elevado)”, precisando que “incluso algunos adoquines se encontraban totalmente sueltos y levantados más de 5 cm del nivel del suelo”. Preguntado por la funcionaria instructora acerca de cómo se produjo la caída, manifiesta que “tropezó en el suelo y cuando la vio ya se había caído (...). Tropezó con un adoquín, había unos levantados y otros sueltos y otros hundidos. Tropezó con uno de ellos, pero no puedo precisar con cuál, estoy seguro que tropezó con uno que estaba más levantado que los otros”.

10. El día 21 de septiembre de 2010, la funcionaria instructora notifica al abogado designado por la reclamante la apertura del trámite de audiencia y formulación de alegaciones.

11. El día 5 de octubre de 2010 la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que se reitera en los términos de la reclamación presentada.

12. El día 28 de octubre de 2010, la instructora del expediente formula propuesta de resolución en el sentido de estimar parcialmente, y en régimen de concurrencias de culpas, la reclamación presentada, fijando el importe a abonar en concepto de indemnización por los daños sufridos en la cantidad de diez mil novecientos noventa y siete euros con cuarenta y seis céntimos (10.997,46 €), equivalentes al setenta por ciento del total solicitado. La propuesta de resolución argumenta que los “desperfectos cuya existencia ha sido corroborada (...) pudieron tener ciertamente alguna influencia causal en la caída sufrida por (la reclamante). Sin embargo, y admitiendo esta Entidad Local la potencial trascendencia de estas deficiencias en el accidente sufrido por la

reclamante, también hay que tomar obligatoriamente en consideración en la resolución del caso el deber genérico de cuidado que la Jurisprudencia en la materia viene imponiendo a los particulares al transitar por los espacios públicos". Con base en este razonamiento, y en atención a las circunstancias concurrentes, concluye que procede un atribuir un setenta por ciento de responsabilidad en la producción y consecuencias del accidente al Ayuntamiento, y el resto a la propia reclamante.

13. Mediante Decreto de Alcaldía de fecha 28 de octubre de 2010 se acuerda suspender el plazo para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición al Consejo Consultivo del preceptivo dictamen y la emisión del mismo, dando traslado de ello a los interesados.

14. En este estado de tramitación, mediante escrito de 8 de noviembre de 2010, registrado de entrada el día 15 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 Avilés objeto del expediente, cuya copia adjunta.

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 Avilés, 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 Avilés 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, el escrito inicial de reclamación se presenta con fecha 25 de junio de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen, según hace constar, el día 13 del mismo mes y 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, advertimos que no se ha dado cumplimiento, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, a ninguna de las obligaciones que este precepto establece, a saber: comunicar a la interesada la fecha en que su solicitud ha sido recibida en el registro del órgano competente, el plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación del procedimiento, así como los efectos que pudiera producir el silencio administrativo.

Asimismo, 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.- Es objeto de nuestro análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la interesada reclama a la Administración municipal una indemnización por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

La realidad del daño y las lesiones y secuelas alegadas por la reclamante constan en los informes médicos aportados y ha sido admitida por la propia Administración municipal, tras petición pericial de contraste a la entidad aseguradora. Asimismo, el Ayuntamiento entiende acreditadas, a través de los diferentes informes obrantes en el expediente y la testifical practicada, las circunstancias en las que se produce la caída.

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.

Es evidente, por lo expuesto, que la Administración local está obligada a 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.

Con el informe fotográfico que obra en el expediente, este Consejo constata la existencia de un pavimento de adoquines incorrectamente alineados, con separaciones y desniveles entre ellos, debiendo ponderarse si estas irregularidades constituyen o no en sí mismas, y con independencia de la entidad del daño alegado, un incumplimiento del estándar general exigible al servicio municipal de mantenimiento de las vías públicas.

Es doctrina de este Consejo que en ausencia de un estándar legal, el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas, aplicable también al referido deber de vigilancia municipal, alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una acera, por limitado que este sea.

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, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

La Administración consultante propone la estimación parcial de la reclamación presentada, por entender que existe un nexo causal entre la caída y el servicio de mantenimiento municipal de las vías públicas, concurriendo también culpa de la perjudicada. En este caso concreto, la Administración municipal afectada reconoce, con apoyo en el informe de la Jefa de Sección de Mantenimiento y Conservación de fecha 26 de febrero de 2010, que informa que en el lugar del accidente, donde se habían realizado unas obras de reurbanización que concluyeron en el mes de julio de 2006, se comprobó, una vez transcurrido el plazo de garantía, "que el pavimento (...) comenzaba a sufrir desperfectos y hundimientos por fallos en la capa base donde se asientan los adoquines", deficiencias que fueron reparadas en el mes de julio de 2008, esto es, en fecha posterior a la de la caída sufrida por la reclamante.

Esta asunción del nexo causal por el propio Ayuntamiento de Avilés, siguiendo los precedentes de casos similares sometidas a dictamen de este Consejo por esta misma Administración municipal consultante -Dictámenes números 239/2010 y 241/2010-, supone que el Ayuntamiento se impone un determinado estándar de calidad en la prestación del servicio público y, en consecuencia, la correspondiente responsabilidad en supuestos de incumplimiento como el examinado y los que de naturaleza similar puedan producirse en el futuro. Teniendo esto presente, nada puede objetar este Consejo Consultivo al nexo causal que la propia Administración aprecia en función del estándar que ella misma ha fijado para su servicio público de conservación de las vías públicas y de cuyo mantenimiento se hace responsable.

Nada tenemos que objetar a la propuesta de resolución en el reconocimiento de la existencia de una concurrencia de culpas con la perjudicada, considerando que los desperfectos de la vía se encuentran en una zona con perfecta visibilidad y fácilmente perceptibles para los peatones que transiten con una diligencia razonable.

SÉPTIMA.- Resta finalmente nuestro pronunciamiento sobre la indemnización solicitada. En este punto, estimamos necesario que se proceda a una más profunda acción instructora en orden a la “determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”, tal y como establece el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, toda vez que en el presente expediente la acción instructora desarrollada ha quedado limitada, con el respaldo de la entidad aseguradora, a dar por buena la cantidad total solicitada por la reclamante, si bien el total indemnizatorio a satisfacer se ve minorado por la concurrencia de culpas, y ello a pesar de la existencia de las evidentes contradicciones fácticas que se desprenden de la documentación aportada por la propia reclamante. Así, por ejemplo, la reclamante solicita una indemnización de quince mil setecientos diez euros con sesenta y siete céntimos (15.710,67 €), y ello sobre la base de, entre otros conceptos, “30 días de hospitalización” y “161 días impeditivos”, cuando el informe médico de valoración de fecha 14 de enero de 2010 emitido por un Médico Especialista en Traumatología y Cirugía Ortopédica aportado por la propia reclamante y sobre cuyos datos se basa el cálculo efectuado, constata “30 días impeditivos y 161 no impeditivos”, no habiéndose acreditado día alguno de hospitalización, y transformándose sin base alguna para ello, los días no impeditivos en impeditivos.

Por ello, y dado que la reclamación se presenta frente al Ayuntamiento de Avilés y no en el ejercicio de una acción directa del perjudicado frente a la aseguradora, debe ser la propia Administración la que decida, conforme al criterio del interés público, y después de la práctica de la correspondiente instrucción, a la que viene obligada por ley, la cuantía indemnizatoria que, en

su caso, pueda corresponder a la reclamante por los daños efectivamente acreditados como consecuencia de la caída imputable al servicio público, minorando su importe en un 30% por la concurrencia de culpas con la perjudicada.

Por tanto, ante la falta de actos de instrucción por parte del Ayuntamiento de Avilés acerca de la valoración del daño alegado, este Consejo Consultivo carece de elementos de juicio suficientes para pronunciarse sobre el *quantum* indemnizatorio.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés y, estimando parcialmente la reclamación presentada, indemnizar a en los términos expresados en el cuerpo de este dictamen.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.