

Expediente Núm. 296/2012
Dictamen Núm. 380/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2012, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 20 de noviembre de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones padecidas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 3 de febrero de 2012, la reclamante presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas tras una caída en la vía pública el día 20 de marzo de 2011.

Refiere que en esa fecha, sobre las 17 horas, cuando “caminaba junto con su cuñada” y su nieta por una calle de la localidad, sufrió una caída a la

altura del número que indica, “cayendo al suelo al cruzar dicha calle, a consecuencia de unos adoquines que estaban rotos y levantados”. Tras acudir a un centro de salud próximo en el que no llegó a ser atendida, fue derivada a un hospital en el que se le diagnostica “rotura de la muñeca derecha”, que requirió intervención quirúrgica y posterior rehabilitación hasta el 2 de septiembre de 2011.

De acuerdo con el informe pericial que adjunta, dice que padece como secuelas “rigidez de muñeca derecha”, “muñeca dolorosa” y “perjuicio estético ligero”, a los que corresponden “5 puntos de perjuicio fisiológico y 1 punto de perjuicio estético”; solicita por ello, así como por los conceptos “días de hospitalización” e “impeditivos”, en “aplicación de la tabla IV de factores correctores (Incapacidad Permanente Parcial)”, y por “gastos de transporte”, una indemnización que asciende a treinta y un mil quinientos veintisiete euros con veinte céntimos de euro (31.527,20 €).

Propone la práctica de prueba testifical de la persona que identifica, su cuñada.

Adjunta diversa documentación, entre la que se encuentran cuatro fotografías, sin fecha, del lugar; informes médicos emitidos por profesionales del servicio sanitario público que acreditan la atención hospitalaria recibida, y dictamen emitido por un especialista en Medicina Legal y Forense, de fecha 25 de enero de 2012.

2. El día 9 de febrero de 2012, el Jefe de Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras informa que “girada visita de inspección” a la dirección indicada por la reclamante, “en la actualidad el estado de los pavimentos de la citada calle se encuentra en perfecto estado de conservación”, ya que “el pasado verano se pavimentó la calle y quedó tal como se muestra en las fotografías” que se aportan, fechadas el mismo día. Indica que “a tenor de las” imágenes “remitidas por la interesada, se observa una deformación longitudinal en la calle que supone unas diferencias en torno a 1 ó 2 cm en los adoquines”, “deformación coincidente con una zanja realizada” por una empresa que

menciona "para la sustitución de red de gas, cuya licencia fue concedida por esta Sección el 19 de julio de 2006".

3. El día 12 de julio de 2012, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo 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. Obra en el expediente acta en las que se documenta la prueba testifical, practicada el día 17 de julio de 2012, previo emplazamiento a la testigo.

En ella declara que en el momento del percance "iba hablando" con la accidentada cuando "tropezó" y se "cayó", pese a que intentó sujetarla, señalando que "al caer puso las manos y colocó una mano al revés". Indica que "el firme estaba todo irregular", y que cree era de adoquines, así como que la perjudicada llevaba zapatos planos y "hacía muy buen día".

5. Por oficio datado el 5 de noviembre de 2012, se procede a la apertura del trámite de audiencia, concediendo a la reclamante un plazo de 10 días, a fin de que pueda examinar el expediente y formular las alegaciones que estime pertinentes.

El día 17 de noviembre de 2012, la reclamante presenta en un registro municipal un escrito de alegaciones, en el que manifiesta que del informe municipal incorporado se desprende el reconocimiento, por parte del Ayuntamiento, del mal estado de conservación del pavimento.

6. El día 19 de noviembre de 2012, una licenciada en Derecho formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, subrayando la "escasa entidad" del desperfecto plasmada en la medición señalada, no siendo "insalvable ni peligroso", sino fácilmente sorteable "adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias (...) concurrentes en la propia persona, como pueden ser las derivadas de los múltiples antecedentes

personales que presenta la interesada”, y que podía haberlo sido si esta “se hubiera conducido con la diligencia exigible, esto es, prestando la atención necesaria”, lo que no ha ocurrido según evidenciaría un escrito de la nieta de 9 años de la afectada presentado por esta, en la que relata que su abuela “iba mirando hacia una tienda” cuando ocurrieron los hechos.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de noviembre de 2012, registrado de entrada el día 29 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 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), la interesada está activamente legitimada para solicitar la reparación del daño causado, por

cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que originan la reclamación.

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 3 de febrero de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 20 de marzo de 2011, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado, aún sin atender a la fecha de curación de las lesiones.

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 la comunicación dirigida a la solicitante en cumplimiento de lo previsto en el art. 42.4 de la LRJPAC se remite con fecha 10 de julio de 2012, por lo que, registrado de entrada el escrito de reclamación el día 3 de febrero del mismo año -fecha en la que según consta fue recibido por el órgano competente para su tramitación-, la remisión ha excedido de forma

notoria el plazo de diez días siguientes a la recepción fijado en el citado precepto.

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.- Es objeto de análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial en relación con las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

La realidad de la caída resulta acreditada mediante la prueba propuesta por la interesada, en la que la testigo que la acompañaba declara haber presenciado los hechos, constandingo asimismo la efectividad de la lesión física sufrida, a tenor de los informes médicos obrantes, en los que figura el diagnóstico de fractura conminuta de Colles derecho.

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 la misma es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

En el escrito de reclamación, la interesada manifiesta haberse caído “al cruzar” la calle, “a consecuencia de unos adoquines que estaban rotos y levantados”, precisando la testigo que “tropezó” en un lugar en el que “el firme estaba todo irregular”, por lo que debemos considerar acreditado que la caída se originó al tropezar la accidentada con unas piezas del pavimento que se encontraban a distinto nivel que las restantes.

Al respecto, 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, el servicio de pavimentación de las vías públicas.

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma. Ello requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, por lo que, en principio, es responsable de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio. La cuestión que hemos de dilucidar en este momento radica, pues, en determinar si la Administración cumplió o no con dicha obligación.

En el caso que se examina, el Ayuntamiento reconoce el lugar del accidente mostrado en las fotografías y admite la existencia, en el momento en que tiene lugar el percance, de una “deformación” que fue subsanada meses después de este al renovarse el pavimento de la calle, cifrando el desperfecto en “unas diferencias en torno a 1 ó 2 cm en los adoquines”, medición a la que no se opone la reclamante.

Aunque ninguna de las partes lo precise (solo la nota manuscrita emitida por la nieta de la perjudicada, que sí indica expresivamente que se trata de “una calle por la que pueden pasar pocos coches” sin ser “una carretera”), de la documentación gráfica incorporada se desprende que el lugar en el que tienen lugar los hechos es un vial de carácter semipeatonal -apreciándose que está formado por un pavimento de calzada a base de adoquín prefabricado de hormigón colocado prácticamente al nivel de la acera-. En estas zonas semipeatonales, el deber genérico municipal de conservación y mantenimiento de las vías urbanas se extiende con igual intensidad, en cuanto a los estándares de calidad exigibles en el funcionamiento del servicio público, a todos los tramos de la vía destinados al tránsito peatonal, al no ser posible distinguir entre calzada y acera.

Como hemos sostenido en numerosos dictámenes, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el funcionamiento del servicio público no incluye la exigencia de que la pavimentación de las vías públicas se mantenga en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles. 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.

En el presente supuesto, aunque se ha acreditado el estado irregular del pavimento, el origen de la caída radica en unos adoquines parcialmente elevados sobre el resto provocando un desnivel que consideramos, a la vista de la medición señalada por los servicios municipales, de escasa entidad, formando aquellos parte de un suelo ordinariamente irregular -un tramo de calzada adoquinada-; asimismo, el hecho de que la reclamante estuviera cruzando la calle, como ella misma manifiesta, implica un deber de extremar las precauciones derivado del hecho de encontrarse fuera de un paso de peatones en una zona en la que, aun restringida, es posible la circulación de vehículos. A ello ha de añadirse que el obstáculo que representaban las piezas levantadas se localiza en una zona amplia y con buena visibilidad de la calzada, lo que nos

lleva a concluir que el desperfecto concurrente no constituía objetivamente un peligro y que el riesgo que podía suponer su existencia era fácilmente evitable con un caminar ligeramente atento.

En suma, no podemos afirmar que se hayan rebasado los estándares aceptables y razonables que delimitan el servicio público de conservación viaria, encontrándonos 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 el reclamante. Esta conclusión hace innecesario el análisis de la cuantificación económica del daño alegado.

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.