

Expediente Núm. 33/2007
Dictamen Núm. 102/2007

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

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 14 de septiembre de 2007, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 23 de enero de 2007, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por doña, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 20 de abril de 2006, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito, firmado por doña, manifestando que “el día 10 - abril - 2006 hacia las 20 h doña tropezó con una baldosa en mal estado que había entre las calles y con la consiguiente caída. Por esta caída fue ingresada y tratada de una rotura de cadera”. Finaliza señalando que el objeto de éste es “denunciar esta anomalía en la vía pública y que se tomen las medidas oportunas”.

Adjunto al mismo aporta un informe de alta de hospitalización del Hospital "X", de fecha 19 de abril de 2006.

2. Con fecha 27 de abril de 2006, emite informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías Públicas del Ayuntamiento de Oviedo en relación con el asunto que denomina "reclamación de indemnización de daños por caída entre las calles y de Oviedo". En dicho informe señala que "girada visita de inspección al encuentro de las calles y se ha podido comprobar que (...) no se apreció ninguna baldosa en mal estado encontrándose la acera en un aceptable estado de conservación".

3. Sin que sea posible determinar la fecha, doña presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito fechado el día 27 de julio de 2006, en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados con motivo de una caída acaecida en la "calle de Oviedo en su entronque con C/", que atribuye "a una baldosa que se encontraba rota".

Inicia su escrito refiriendo que "el día 10 de abril de 2006 la compareciente caminaba por la acera de (la) calle de Oviedo en su entronque con c/ cuando, debido a una baldosa que se encontraba rota, tropezó y cayó al suelo, produciéndose lesiones por las que fue trasladada al Hospital `Y´ donde se le apreció la rotura de su cadera izquierda que hubo de ser reducida. En ese centro hospitalario permaneció ingresada ese día y al día siguiente fue trasladada al Hospital `X´ donde fue dada de alta con fecha 19 de abril de 2006 (...). En su alta hospitalaria se le pautó reposo, caminando sólo lo imprescindible".

Continúa relatando que "el día 9 de junio acudió a revisión en el Hospital "X" y recibió cita para el día 14 de julio de 2006, donde se le derivó hacia su centro de salud", y añade que "sigue necesitando la ayuda de bastones ingleses

para caminar, sufriendo constante dolor al hacerlo”, así como que “sigue sus revisiones periódicas con su médico de cabecera”.

Indica que “con fecha 20 de abril, D^a, hija de la compareciente dejó presentada reclamación ante el Ayuntamiento de Oviedo informando de la caída de su madre y del estado de la baldosa (...). Al no recibir contestación alguna, se personó en las dependencias del Ayuntamiento donde se le informó que se había cerrado el expediente abierto. Tras esto (...), acudió al punto de la calle donde la compareciente había sufrido el accidente y tomó fotografías del estado de las baldosas. Para entonces, ya se había vallado la zona en la que se están actualmente realizando obras en la calle pero, como se ve claramente en las fotografías, éstas no afectan al tramo en el que ocurrió el accidente”.

Finalmente, señala que “el día del accidente la compareciente se encontraba acompañada de D^a (...), que fue testigo de los hechos”.

En base al relato efectuado solicita ser indemnizada “por la incapacidad temporal sufrida por la compareciente desde el día del accidente al de la fecha y que asciende a la suma de seis mil quinientos cuarenta y ocho euros con cuarenta y ocho céntimos, y ello sin perjuicio de la reserva expresa que hace de la indemnización que le corresponda por el tiempo que aún permanezca incapacitada, secuelas resultantes, gastos y la eventual incapacidad permanente para sus ocupaciones habituales”.

Adjunta a su escrito, entre otros, los siguientes documentos: 1) tres fotografías en las que se señala con una flecha la baldosa con la que dice haber tropezado la reclamante, así como el estado de la misma: rota pero compacta. 2) Informe de alta de hospitalización del Hospital “X”, de fecha 19 de abril de 2006, relativo al ingreso de la reclamante en dicho centro el día 11 de abril “tras sufrir fractura de la cadera izda.” Dentro del apartado “enfermedad actual”, refiere “caída, a consecuencia de la misma, presenta dolor e impotencia funcional en MII”, citándosele para revisión “en consultas externas de

Traumatología el día 9 de junio". 3) Copia del escrito presentado por doña ante el Ayuntamiento de Oviedo.

4. Con fecha 3 de agosto de 2006, emite informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías Públicas del Ayuntamiento de Oviedo en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

Señala en dicho informe que "la zona donde señala la interesada se produjo el accidente se encuentra dentro de la zona vallada de obras y el pavimento levantado, como consecuencia de la pavimentación de la calle No obstante lo señalado, y a la vista de las fotografías aportadas se pueden observar dos losas de piedra caliza rajadas. En una de ellas se señala, entendemos que como causa del accidente, la falta de una pequeña porción de material de forma triangular, y que por las dimensiones de las losas (40 cm de ancho y largo libre) pudiera ser en torno a 5 cm de base por 8 cm de alto y una profundidad de unos 3/4 cm. Asimismo, en la foto no se observa que las losas rajadas estuvieran hundidas respecto al resto del pavimento".

5. Mediante oficio de fecha 21 de agosto de 2006, notificado el día 4 de septiembre, la Jefe de la Sección de Vías pone en conocimiento de la interesada que "ha sido acordada la apertura del periodo de prueba y aceptados los medios (...) propuestos", señalándole, igualmente, que con la misma fecha "han sido requeridos los testigos (...) indicados para que (...) comparezcan (...) a fin de prestar su testimonio sobre las circunstancias que concurrieron en la caída".

6. Previa citación en debida forma, el día 12 de septiembre de 2006, se toma declaración a la testigo propuesta por la interesada. En su declaración, manifiesta conocer "de vista" a la reclamante, indicando que el accidente ocurrió "sobre las 20,15 horas aproximadamente", en la calle "....., confluencia con, al lado de la farmacia". Preguntada acerca del lugar en que se encontraba en el momento del incidente refiere que "venía caminando de la C/

..... dirección a". En relación con los detalles del accidente, afirma que no vio "la caída. Vi un grupo de gente, me acerqué y observé a la señora en el suelo. Sacaron de la farmacia una silla y la sentaron, y entre dos la metieron en la farmacia. Pude comprobar que había baldosas en mal estado a lo largo de toda la calle".

7. Con fecha 13 de septiembre de 2006, y notificación del día siguiente, la Jefe de la Sección de Vías remite sendos escritos con la documentación que obra en el Ayuntamiento sobre la reclamación a la entidad aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene contratada una póliza de seguro de responsabilidad civil y a la correduría de seguros. El día 14 del mismo mes se notifica a la reclamante el traslado efectuado.

8. Mediante fax de 27 de septiembre de 2006, se recibe escrito de la compañía aseguradora indicando que "de los antecedentes obrantes en nuestro poder, no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable en los hechos ocurridos".

9. Con fecha 28 de noviembre de 2006, es evacuado el trámite de audiencia, lo que se notifica a la interesada el día 4 de diciembre, a fin de que en el plazo de 10 días pueda obtener copia de los documentos obrantes en el expediente y presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes.

10. Con fecha 9 de enero de 2007, la Jefa de la Sección de Vías elabora un informe con propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación interpuesta. En él señala que "pese a que existen deficiencias en la vía pública, tal circunstancia no parece ser la causa del daño sufrido, pues a la vista de las fotos facilitadas por la reclamante y al informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas, el desnivel existente en la acera no supera los 2 cm, sino más bien parece deberse a un deambular distraído, sin prestar la debida atención, al uso

de un calzado inadecuado o a un puro hecho fortuito”.

En relación con la prueba, señala que “la declaración de esta testigo tampoco nos aclara las circunstancias de la caída, que no vio sino que, simplemente, asegura que la reclamante sufrió una caída como consecuencia de la cual sufrió unas lesiones”, por lo que concluye que “no puede aceptarse que exista una relación de causalidad entre aquella y los servicios públicos municipales”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de enero de 2007, registrado de entrada el día 1 de febrero, 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 compulsada 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 establecido 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 presentación de la reclamación, 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 asunto ahora examinado, no consta acreditada en el expediente la fecha en que la reclamación de responsabilidad patrimonial fue presentada en el registro correspondiente -el escrito de reclamación está fechado el día 27 de julio de 2006-, señalando el antecedente primero de la propuesta de resolución que fue presentada el día 1 de agosto de 2006. No obstante, dado que los hechos a que se refiere se produjeron el día 10 de abril de 2006, entendemos que, cualquiera que sea la fecha de entrada de la reclamación en el registro, lo fue 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, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento estricto a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo establecido 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.

Igualmente, observamos que al notificar a la interesada la iniciación del trámite de audiencia no se le ha facilitado, como preceptúa el artículo 11 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Finalmente, en cuanto al plazo para adoptar y notificar la resolución expresa, debemos señalar que en la fecha de entrada del expediente en este Consejo aún no se había rebasado el de seis meses establecido en el artículo 13.3 del mencionado Reglamento, pero sí los plazos parciales para la adopción de los actos de trámite e instrucción que, junto al de dos meses para la emisión de dictamen por este Consejo -artículo 12.2 *in fine* de la misma norma- constituyen el tiempo reglamentariamente establecido para la resolución del procedimiento. Considerando la fecha que refiere la propuesta de resolución como aquella en que fue presentada la reclamación en el registro del Ayuntamiento de Oviedo, esto es el día 1 de agosto de 2006, y recibida la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo el día 1 de febrero, no podría la Administración aprobar en tiempo la correspondiente resolución. No obstante, ello no impide que ésta se adopte, 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, ya citada, 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), establece 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.- A este Consejo no le ofrece duda la realidad de la caída alegada por la reclamante, pues de su relato y de la prueba testifical practicada se deduce que la interesada cayó cuando caminaba por la acera de calle de Oviedo, en su entronque con la C/ Tampoco hay duda de la realidad de la fractura de la cadera izquierda sufrida a consecuencia de dicha caída, según resulta de su propio relato de los hechos y del parte médico correspondiente a la asistencia prestada.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos y, en particular, si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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 tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado la pavimentación de la vía pública, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, por lo que la cuestión que hemos de dilucidar en este momento es si el Ayuntamiento cumplió o no con dicha obligación.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, en línea de principio, que el referido servicio público no comprende el mantenimiento de las aceras en una conjunción de plano tal que no consienta mínimas desnivelaciones en el pavimento, máxime cuando éste se compone de baldosas, cuyo diseño puede incluir relieves o irregularidades.

En aras de analizar la relación existente entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público así definido, resulta ineludible partir del conocimiento de los hechos que originan el daño.

La interesada hace responsable al Ayuntamiento por los daños que le ocasionó la caída en razón del mal funcionamiento del servicio público competente en la conservación de las vías públicas, limitándose a señalar como causa del accidente la existencia de “una baldosa que se encontraba rota”, cuyo estado defectuoso corroboran la declaración testifical -“pude comprobar que había baldosas en mal estado a lo largo de toda la calle”- y el informe de la Sección de Vías del Ayuntamiento, por cuanto reconoce que “a la vista de las fotografías aportadas se pueden observar dos losas de piedra caliza rajadas”. Deficiencias que, a la postre, asumen posteriormente los servicios municipales correspondientes afirmando, en la propuesta de resolución, la existencia de “deficiencias en la vía pública”.

Sin embargo, no consta referencia alguna al lugar exacto, circunstancias concretas o sucesión de acontecimientos que, en particular, pudieron haber motivado el accidente. Llama la atención la imprecisión e indeterminación de que adolece el relato de hechos efectuado por la propia interesada, que nada

menciona al respecto en su escrito de reclamación inicial, ni siquiera posteriormente, una vez evacuado el trámite de audiencia, mediante el escrito de alegaciones. Esta situación resulta especialmente relevante, pues, ante tal ausencia de datos, el informe de la Sección de Vías del Ayuntamiento opta por aventurar como causa posible del accidente “la falta de una pequeña porción de material de forma triangular”; indicando, por otra parte, no haber observado “que las losas rajadas estuvieran hundidas respecto al resto del pavimento”. Informe que no ha sido contradicho ni desvirtuado por la reclamante. Tampoco aporta luz a los hechos la declaración testifical practicada. La testigo propuesta por la interesada reconoce no haber visto la caída y, en consecuencia, su relato omite toda referencia a la causa del accidente, manifestando únicamente los auxilios que hubo de recibir con posterioridad.

Aun cuando consta la realidad y certeza de un daño, así como el defectuoso estado del pavimento, no se aporta prueba adecuada y suficiente que permita imputar ese efecto dañoso a la Administración, ni considerar que dicho daño sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Tales extremos sólo encuentran justificación en lo afirmado por la interesada, lo que no es bastante para tenerlos como ciertos. En definitiva, no consta en el expediente prueba alguna acreditativa de las circunstancias en que se produjo la caída.

Este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en supuestos similares al que nos ocupa, indicando que, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia de prueba es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

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 doña

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.