

Expediente Núm. 194/2007
Dictamen Núm. 114/2008

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
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 11 de diciembre de 2008, 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 17 de septiembre de 2007, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, como consecuencia de las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de octubre de 2006, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados con motivo de una caída en la vía pública el día 27 de abril de 2006.

En su escrito manifiesta que sufre la caída en un paso de peatones, cuando “mete el pie izquierdo en una tapa de registro redonda, la cual se encontraba rota, dejando un espacio a la intemperie, y al meter el pie en ese

huevo se cae al suelo". Precisa que la tapa en cuestión "se encontraba sin ningún tipo de señalización y protección, a pesar de la peligrosidad evidente que entrañaba".

Refiere que denunció los hechos ante la Policía Local, incoándose como consecuencia de la denuncia diligencias previas, "que se archivaron en virtud de Auto de fecha 19 de junio de 2006".

Sobre los daños, indica que fue "atendida en el Hospital, presentando lesiones en la mano y en el pie izquierdo", y que, tras varios meses de tratamiento rehabilitador, fue "alta médica en fecha (...) 14 de septiembre de 2006 (por mejoría en sus dolencias)". Asimismo, señala que le han quedado "las siguientes secuelas:/ Dolor a la palpación en el trayecto del ligamento lateral externo con limitación en la dorsiflexión activa en los últimos 10º./ Discreta deformidad en borde cubital en mano izquierda".

Por los perjuicios sufridos, solicita una indemnización cuya cuantía asciende a nueve mil ciento noventa y siete euros con cuarenta y seis céntimos (9.197,46 €), calculada "conforme al criterio objetivo establecido en el baremo de accidentes de circulación aprobado por Resolución de 9 de marzo de 2004", y que desglosa en los siguientes conceptos: 4.822,56 euros por las secuelas (4 puntos por cada una de ellas) y 4.374,90 euros por la incapacidad temporal (treinta días improductivos y ciento diez no improductivos).

Adjunta, a su escrito, entre otros, los siguientes documentos: a) acta de comparecencia de la interesada ante la Policía Local de Oviedo, fechada el 12 de mayo de 2006, en la que relata, que tras la caída, "de inmediato se personó en el lugar una dotación de la Policía Local de Oviedo, quienes la ayudaron a levantarse, y posteriormente pararon a un taxi que pasaba por el lugar para que la trasladasen a Urgencias"; b) Auto del Juzgado de Instrucción Nº 2 de Oviedo, de fecha 19 de junio de 2006, por el que se decreta el "sobreseimiento libre y el archivo" de las diligencias previas; c) informe del Área de Urgencias del Hospital que atendió a la perjudicada el mismo día de la caída, en el que consta que "acude por intenso dolor en pie izdo. y muñeca izda. tras caída accidental en un paso de peatones" y se refleja como impresión diagnóstica

“esguince (de) tobillo izdo. grado I y contusión muñeca izda.”; d) informe de alta del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación del mismo centro sanitario, fechado el 22 de septiembre de 2006, en el que figura que la interesada inició “el tratamiento rehabilitador el día 11-8-06 (...), siendo alta el día 14-9-06 con el resultado de mejoría, persistiendo únicamente deformidad cubital y molestias residuales a nivel de la muñeca izquierda con dolor a la flexión dorsal activa siendo el BA normal”.

2. Mediante escrito de 30 de octubre de 2006, la Concejala de Gobierno de Aguas y Saneamiento del Ayuntamiento de Oviedo solicita informe a la empresa concesionaria del servicio público municipal de aguas y saneamiento en relación con los hechos denunciados. Dicho informe es elaborado por el departamento jurídico de la referida empresa con fecha 26 de enero de 2007, y en él se señala que “no hay relación de causalidad alguna, ya que no existe ni tan siquiera un indicio de que las alegaciones de la parte reclamante sean ciertas, no se presenta ningún medio de prueba sobre la realidad de la caída (...), ya que únicamente existe una comparecencia ante la Policía Local, donde se recogen sus alegaciones, sin ninguna comprobación o mención a testigo alguno”. Al margen de ello, pone de manifiesto que la concesionaria “no tiene a su cuidado el mantenimiento y conservación de la vía pública y de los elementos que la integran, que es competencia municipal”.

El día 14 de marzo de 2007, un Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Oviedo dicta providencia en la que se requiere a la Policía Local un informe en relación con la reclamación presentada. Al respecto, con fecha 22 de marzo de 2007, el Jefe de Servicio de Área de Seguridad Ciudadana, Inspector Jefe de la Policía Local, señala dar “traslado” del informe elaborado por los agentes que “sobre las 12:30 horas del día 27 de abril de 2006 (...) fueron requeridos por (la interesada) quien manifestó haber caído al cruzar el paso de peatones” sito en el lugar que se indica. Consta en el citado informe que, “como consecuencia de la caída, la filiada manifestaba tener dolor en el tobillo izquierdo” y que “los agentes actuantes pudieron comprobar que

en el citado paso de peatones existe una tapa de registro que pudiera haber causado la caída”.

3. Con fecha 9 de abril de 2007, la Concejala de Gobierno de Aguas y Saneamiento, “vistas las actuaciones previas realizadas”, acuerda “iniciar procedimiento de responsabilidad patrimonial” y “nombrar instructor” del mismo, ordenando que dicho acuerdo se notifique a los interesados, “concediéndoles un plazo de siete días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen pertinentes (...) y propongan (...) pruebas”.

4. Con fecha 21 de mayo de 2007, el instructor acuerda practicar la prueba propuesta por la interesada, consistente en “interrogatorio de la reclamante (...). Aportación de la información médica de la que disponga sobre el daño en que se fundamenta su solicitud (...). Reconocimiento médico”. El día 28 de mayo de 2007 tiene lugar el interrogatorio de la interesada, quien, a preguntas del instructor, describe los hechos; identifica la tapa de la alcantarilla, a la vista de las fotografías que se le exhiben y que figuran incorporadas al expediente; manifiesta que “me empezó a levantar una señora y luego la Policía Local”; e interrogada sobre la existencia de posibles testigos, señala que “la Policía dijo que ellos denunciaban, yo no podía caminar, tenía el pie todo hinchado, me sacaron el carné para dar parte, me pararon un taxi, metieron las bolsas dentro y fui para Urgencias, me dijeron que cuando pudiera pasara por Rubín”. Responde afirmativamente a la pregunta del instructor sobre si “se enganchó en el reborde de la alcantarilla” y precisa que “estaba todo levantado, la tapa estaba bien”. Se aporta al expediente, a continuación, un informe de la Gerencia de Atención Primaria del Servicio de Salud del Principado de Asturias, fechado el 7 de junio de 2006, en el que se resume el proceso asistencial de las lesiones ocasionadas por el accidente, y otro, del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Ayuntamiento de Oviedo, fechado el 28 de mayo de 2007, en el que afirma su autor haber examinado a la interesada y concluye que “desde el punto de vista médico cabe establecer las siguientes

indemnizaciones:/ Por ciento cuarenta días de incapacidad, los 30 primeros improductivos./ Por tres puntos de secuela”, estimando todo ello en seis mil doscientos noventa y tres euros con diecinueve céntimos (6.293,19 €). La valoración de la secuela, que concreta en “ligera deformidad (...) de la muñeca izquierda (...), con dolor referido a la palpación del ligamento colateral interno”, se realiza por “analogía como una artrosis postraumática y/o antebrazo-muñeca dolorosa del epígrafe (correspondiente) del anexo (Sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación) de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (...), a las que se atribuye un rango de valor de 1 a 5 puntos, y que en el caso que nos ocupa, de escasa repercusión funcional y su asiento en miembro superior no dominante, valoraría en un máximo de 3 puntos”.

5. El día 26 de junio de 2007, la interesada presenta en el registro municipal un escrito en el que manifiesta que “el Ayuntamiento (...) ha procedido en fechas recientes a la reparación de dichas deficiencias en la tapa de saneamiento, apreciándose una notable diferencia entre el estado actual y el estado en el que se encontraba cuando se produjo las lesiones la compareciente que determina que de encontrarse en el estado actual no se hubiese producido daño alguno”. Al escrito acompaña una fotografía de la tapa de alcantarilla, que señala acredita “los extremos expuestos”.

6. Evacuado el trámite de audiencia, mediante oficio notificado a la interesada el día 2 de julio de 2007, con fecha 5 de ese mismo mes tiene entrada en el registro municipal un escrito de alegaciones de la reclamante en el que concluye que “ha quedado plenamente acreditada la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración”. Entre otras manifestaciones, recoge un texto entrecorrido, que identifica con el del “informe elaborado por la Policía Local”, en el que indica que se establece que “el día 27 de abril de 2006 a las 12:35 horas, cuando la interesada procedía a cruzar la calle (...) por el paso de peatones (...), estando hacia mitad de la calzada y dentro del paso,

pisa con su pie izquierdo una tapa de registro redonda, la cual alrededor de la misma estaba rota y al meter el pie en uno de esos huecos cae al suelo, como consecuencia de ello se lesionó el tobillo de la pierna izquierda, presentando dolencias en el pecho y (la) mano izquierda. En (el) lugar de los hechos se personó una pareja de la Policía Local, efectuando un parte de dichas incidencias”.

Muestra, asimismo, su disconformidad con la valoración de las secuelas efectuada por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Ayuntamiento de Oviedo, alegando que las mismas figuran reconocidas en el informe “del Servicio de Salud del Principado de Asturias y que por tanto goza de un grado de imparcialidad e independencia superior al que en este caso tiene el informe elaborado ad hoc por unos servicios médicos a instancia del Ayuntamiento de Oviedo”, por lo que reitera la pretensión indemnizatoria contenida en su reclamación inicial.

7. Con fecha 17 de septiembre de 2007, el instructor elabora la correspondiente propuesta de resolución en la que afirma que “no puede considerarse probada por la reclamante (la) relación de causalidad, en la medida en que la imputación de la caída a la existencia del mal estado de una tapa de registro se basa exclusivamente en su relato de los hechos”, y entiende que “no contradice esta valoración el informe de la Policía Local obrante en el expediente”, toda vez que “los agentes intervinientes no presenciaron los hechos”. A la vista de ello, propone la declaración de “inexistencia de responsabilidad patrimonial”.

8. Con fecha 18 de julio de 2008, la Presidencia del Consejo Consultivo del Principado de Asturias solicita a la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo antecedentes para mejor proveer. En respuesta a dicha solicitud, el día 1 de octubre de 2008 se incorpora al expediente de responsabilidad patrimonial una copia autenticada del parte de intervención extendido por los agentes de la Policía Local que asistieron a la perjudicada, datado el día 27 de abril de 2006,

a las 12:30 horas, en el que reflejan que “realizando labores de control y vigilancia del tráfico, fuimos requeridos por la filiada que nos manifestó haber caído al cruzar el paso de peatones sito en el lugar arriba indicado. Como consecuencia de dicha caída sufre dolor en el tobillo izquierdo, según sus propias manifestaciones. Rehúsa a ser trasladada por ambulancia a un servicio médico, trasladándose por sus propios medios en vehículo auto-taxi (...). Se comprueba que efectivamente en el paso de peatones citado existe una tapa de registro, que (...) pudiera ser la causa de la caída”. Al mencionado parte se adjuntan tres fotografías en las que se aprecia que la tapa de registro identificada por la interesada como causante de la caída (la de forma redonda) presenta un ligero hundimiento con respecto a la superficie asfaltada y deficiencias de remate, en forma de grietas y desconchados, en el pavimento que la circunda.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de septiembre de 2007, registrado de entrada el día 1 de octubre de 2007, 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 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 dispuesto 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 solicitar la reparación del daño causado, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que originaron la reclamación.

El Ayuntamiento de Oviedo está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula la pretensión.

TERCERA.- 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 procedimiento que examinamos, la reclamación se presenta con fecha 26 de octubre de 2006, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 27 de abril del mismo año, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado, sin necesidad de entrar en otras consideraciones sobre la fecha de estabilización de las secuelas o la incidencia que la prejudicialidad penal hubiera podido tener sobre el cómputo de dicho plazo, en los términos de lo dispuesto en el artículo 146.2 de la LRJPAC.

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 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.

Igualmente, observamos la omisión de actos expresos de tramitación e instrucción, como son la ausencia de la resolución de apertura del preceptivo periodo de prueba y de determinación del plazo para practicarla.

Por último, se aprecia que ha sido rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Recibida la reclamación en el registro municipal el día 26 de octubre de 2006, se concluye que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 1 de octubre de 2007, el plazo de resolución y notificación ha sido sobrepasado. 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, 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), 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.- Imputa la reclamante a la Administración municipal los daños sufridos como consecuencia de una caída que dice haber tenido lugar en la vía pública, según refiere en su escrito inicial, al introducir el pie izquierdo “en una tapa de registro redonda, la cual se encontraba rota dejando un espacio a la intemperie”.

La efectividad de los perjuicios ocasionados -días de incapacidad y secuelas, con independencia de la valoración económica de estas últimas- la acredita el informe del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación del centro sanitario público que trató a la interesada.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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 reclamante el derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento del servicio público municipal de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que se produjeron.

La interesada identifica como causa de la caída el mal estado en que se encontraba una tapa de registro ubicada en un paso de peatones. Así, señala en su escrito de reclamación que la tapa estaba “rota”, si bien luego, durante el interrogatorio practicado por el instructor, afirma que “la tapa estaba bien” y localiza la anomalía a la que atribuye el accidente en el “reborde” que, según dice, “estaba todo levantado”. En el escrito de alegaciones subraya que, según el informe de la Policía Local, la tapa de registro “estaba rota” y que el accidente se produjo al introducir el pie “en uno de esos huecos”. En consecuencia, cabe entender, a pesar de la inestabilidad del relato, que la parte

identifica como origen de la caída las deficiencias de remate que se aprecian en las fotografías incorporadas al expediente, y que los agentes de la Policía Local que auxiliaron a la interesada reconocen, al reflejar en el parte de intervención que la tapa “efectivamente pudiera ser la causa de la caída”.

Ahora bien, pese a que existe certeza sobre la efectividad del perjuicio sufrido, y aun cuando los documentos incorporados al expediente reflejan ciertas deficiencias en el estado del pavimento, no aporta la interesada prueba alguna que permita demostrar que el daño sea consecuencia directa del funcionamiento del servicio público. Tal consideración sólo encuentra justificación en lo afirmado por la interesada, lo cual no es bastante para tenerla por cierta.

En particular, no consta en el procedimiento la existencia de testigos que hayan presenciado el instante mismo del accidente y que puedan acreditar que los hechos sucedieron exactamente como refiere la interesada, es decir, que la causa de la caída fuese el estado de la vía, descartando cualquier otro motivo. En el acta de comparecencia de la perjudicada ante la Policía Local, en la que efectúa un detallado relato de los hechos, no introduce aquella referencia alguna a la existencia de testigos. Con posterioridad, la reclamante manifiesta al instructor, durante el interrogatorio, que la “empezó a levantar una señora”, a la que no identifica, y, en último término, presenta como testigos a los agentes que la auxiliaron. Sin embargo, éstos no pueden constatar en qué circunstancias se produjo la caída, pues llegaron al lugar instantes después de producirse aquella, y, por tanto, no la presenciaron. En este sentido, consignan en el parte de intervención que la accidentada les “manifestó haber caído al cruzar el paso de peatones”; hecho éste que asume la propia interesada, cuando narra en el acta de comparecencia antes mencionada que, tras la caída, “de inmediato se personó en el lugar” una dotación policial.

Como ha señalado este Consejo en anteriores dictámenes, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que se produjeron los hechos, 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, e impide, por sí sola, 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

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.