

Expediente Núm. 217/2008
Dictamen Núm. 335/2009

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 10 de septiembre de 2009, 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 27 de octubre de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 21 de diciembre de 2007, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito por el que la interesada formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios causados con motivo de una caída en la Plaza, de la ciudad de Oviedo, que atribuye al defectuoso estado de la acera.

Según relata, el día 11 de octubre de 2006 “sufrió una caída a la altura de la Delegación de Gobierno, al tropezar con un marcado desnivel existente en la acera”, la cual presentaba “losas rotas y múltiples desperfectos”.

Continúa relatando la interesada que “tras el accidente (...) fue evacuada al Servicio de Urgencias del Hospital (...), donde fue diagnosticada de fractura trimaleolar en tobillo derecho (...), siendo intervenida”. Afirma haber estado “206 días incapacitada para el ejercicio de sus actividades (...), de los que 27 fueron de ingreso hospitalario, presentando (...) secuelas”.

Por la lesión sufrida reclama “treinta y seis mil novecientos treinta euros con veinticinco céntimos (36.930,25 €), tomando como referencia puramente orientativa el baremo” aplicable a los accidentes de tráfico.

En cuanto a los medios de prueba, acompaña documental y propone testifical, solicitando el examen de una testigo presencial.

Acompaña su reclamación de copia de un escrito dirigido por la Delegación del Gobierno al Ayuntamiento, con fecha 3 de noviembre de 2005, interesando el arreglo del entorno de la Plaza pues “en gran parte de las aceras (...) las losas están totalmente rajadas”. Asimismo, adjunta unas fotografías de la acera en las que se aprecian desperfectos, la documentación clínica relativa al accidente sufrido (que acredita 206 días de baja y un tratamiento rehabilitador que se extiende hasta mayo de 2007), y un informe médico privado de valoración del daño.

2. Con fecha 17 de enero de 2008 emite informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento de Oviedo, en el que se expone que “girada visita de inspección al lugar de los hechos, se pudo comprobar que las fotografías remitidas por la interesada reflejan la situación actual de la acera (...), si bien no tenemos constancia de que tales desperfectos existieran en octubre de 2006, fecha del accidente, dado que en el mes de diciembre de 2005 (una vez que se tuvo conocimiento de los desperfectos por escrito de la Delegación del Gobierno), se habían reparado las aceras en esa zona, quedando las mismas en correcto estado para el tránsito peatonal”. Se adjuntan al informe fotografías de

la acera, que muestra desperfectos coincidentes con los advertidos en las imágenes aportadas por la reclamante.

3. Mediante escrito notificado el día 1 de febrero de 2008, la Jefa de Sección de Vías comunica a la interesada la fecha de entrada de su reclamación, el plazo de resolución y los efectos del silencio.

4. Tras notificar a la reclamante y a la testigo propuesta el día y hora para la práctica de la prueba testifical, es interrogada esta última, quien manifiesta ser “compañera de trabajo” de la accidentada y que la caída se produjo “frente a la puerta de las oficinas de la Delegación de Gobierno, casi en el bordillo de la acera”. Añade la testigo “la ví caer, pero no puedo apreciar por qué motivo. Al acercarme pude observar que estaban las baldosas rotas, incluso faltaba algún trozo”. Preguntada por el tipo de calzado que llevaba la víctima, responde “creo que zapatos bajos”.

5. Tras remitir copia de lo actuado a la aseguradora del Ayuntamiento, de lo que se da cuenta a la interesada, tiene entrada en el Ayuntamiento un escrito de la compañía de seguros, fechado el 22 de abril de 2008, en el que se valoran los daños en 19.669,09 € y se indica que “se mantienen negociaciones telefónicas con la perjudicada, aplicando el principio de concurrencia de culpas, llegando a ofrecerle un máximo de 18.000 €./ Tras haber intentado llegar a un acuerdo con la perjudicada, declina nuestra oferta”.

6. Evacuado el trámite de audiencia, la interesada presenta, el día 9 de mayo de 2008, un escrito de alegaciones en el que manifiesta que al salir del trabajo “sufrió la caída en un pozo existente en la acera, ya que faltaba un trozo de baldosa”. Afirma que “es público y notorio que (...) sufrió una caída a consecuencia del mal estado de las baldosas” e insiste en que el estado de cosas en el momento del accidente es el mostrado en las fotografías, pues “todos los funcionarios y el Delegado del Gobierno saben que hasta este año el

Ayuntamiento no arregló los desperfectos de la acera frente a la Delegación del Gobierno". Añade que la cuantía reclamada es inferior de la que resultaría del baremo, del que adjunta copia.

7. Remitido el escrito de alegaciones a la aseguradora municipal, ésta se ratifica en su anterior valoración, "ya que el informe médico (...) aportado tiene conclusiones que difieren sustancialmente de nuestro criterio".

8. Evacuado nuevo trámite de audiencia, la interesada alega, con fecha 17 de junio de 2008, que la aseguradora no aporta ningún informe médico contradictorio, por lo que pide al Ayuntamiento que reclame a aquélla el informe técnico en que funda su valoración.

Remitido el escrito a la compañía de seguros, ésta se limita a rectificar ligeramente, a la baja, la valoración económica de los daños, "según el resultado del informe" de un doctor, al que identifica.

Solicitado por la instructora el informe del mentado doctor, es remitido vía fax el 13 de agosto de 2008, dándose traslado del mismo a la reclamante.

9. Con fecha 23 de septiembre de 2008, se elabora la propuesta de resolución, rubricada por un técnico con el visto bueno de la Jefa de Sección de Vías. En la misma se concluye que "no queda debidamente acreditada la relación de causalidad (...), toda vez que no queda probado que la caída se produzca a consecuencias del mal estado de la acera", por lo que se propone "desestimar la reclamación formulada".

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de octubre de 2008, registrado de entrada el día 12 del mes siguiente, 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 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 caso ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 21 de diciembre de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 11 de octubre de 2006 y

quedando acreditados 206 días de baja y un tratamiento rehabilitador que se extiende hasta mayo de 2007, por lo que es claro que 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, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, ya se había sobrepasado 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 concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) que la acción se ejercite en plazo; b) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; c) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y d) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Imputa la reclamante a la Administración la responsabilidad por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la ciudad de Oviedo “al tropezar con un marcado desnivel existente en la acera”, la cual presentaba “losas rotas y múltiples desperfectos”. La realidad del siniestro y del daño alegado la acreditan la testifical practicada y los informes médicos correspondientes a la asistencia recibida, que obran en el expediente.

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. En concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento del 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. Sin embargo, en el presente caso la cuestión no radica en la delimitación del servicio público municipal referido a los estándares de mantenimiento de las aceras, sino en algo previo, en la determinación de los hechos por los que se reclama. Pues estando acreditado el daño sufrido, consistente en esguince de tobillo izquierdo, no lo está la causa que lo produce y que, según la reclamante, se debe a un desnivel existente en la acera, “ya que faltaba un trozo de baldosa”.

En efecto, hay que comenzar observando que la reclamante insiste en relatar y retratar distintas deficiencias radicadas en puntos separados de la vía pública, pero sin que ni ella ni la testigo examinada concreten el desperfecto al

que se imputa el siniestro, si bien el lugar que se repite más veces en las imágenes que se aportan es el contiguo al encintado de la acera. En cualquier caso, las fotografías adjuntadas no prueban más que la existencia de ranuras y desconchados en distintas losas del pavimento al tiempo de la reclamación, esto es, transcurrido más de un año desde el momento de la caída cuyo resarcimiento se impetra, lo que impide tomarlas en consideración a efectos de acreditar el estado de cosas cuando sucedió el accidente.

La reclamante aporta también como prueba del estado del pavimento copia de un oficio de la Vicesecretaría General de la Delegación del Gobierno en Asturias, de fecha 3 de noviembre de 2005, dirigido al Alcalde del Ayuntamiento de Oviedo, en el que se expone el “lamentable” estado de “las aceras que rodean los edificios públicos” sede de la Delegación y se ruega su reparación. Obra, sin embargo, en el expediente un informe emitido por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento que acredita que, entre ambas fechas -la del escrito referido y la del accidente, posterior en un año-, se repararon las aceras de la zona. El informe constata asimismo que tras las obras, ejecutadas en diciembre de 2005, el pavimento quedó “en correcto estado para el tránsito peatonal”. A falta de prueba cierta en contrario, hay que presumir que su estado seguía siendo adecuado al tiempo de la caída.

El único elemento probatorio en relación con el estado de cosas en el momento de la caída es la declaración de una testigo presencial, la cual se limita a expresar, con vaguedad, que en el entorno de la caída “estaban las baldosas rotas, incluso faltaba algún trozo”, sin concretar la entidad o el relieve de esos desperfectos con la precisión suficiente para enervar la presunción de base que se desprende de la documentación aportada por la Administración.

En suma, los documentos presentados y la testifical practicada sólo alcanzan a probar, sin atisbo de conexidad, la realidad misma de la caída y unas irregularidades imprecisas en la acera del entorno, sin que quede constancia cierta de la existencia, al tiempo del siniestro, de los desperfectos que reflejan las fotografías aportadas y en los que la interesada funda su pretensión. Por otra parte, nada sustenta, en un plano puramente fáctico, que

el accidente sufrido haya tenido su origen en alguna de las deficiencias retratadas, toda vez que, sin vencer la inconcreción que domina el sustrato de la petición indemnizatoria, la testigo examinada afirma desconocer el motivo de la caída y sólo constata que el accidente se produjo “casi en el bordillo de la acera”.

Este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores en relación con supuestos similares, señalando 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 su carga 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” (Dictamen Núm. 198/2006).

Sin perjuicio de lo anterior, aun cuando se hubiera probado que la caída guarda relación con los defectos del pavimento alegados, el sentido de nuestro dictamen sería igualmente desestimatorio. En efecto, tal como se ha adelantado, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de la acera, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad; siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Ahora bien, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el referido servicio de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el mantenimiento de los espacios de tránsito de los peatones en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, máxime cuando éste se compone generalmente de baldosas cuyo diseño estructural suele incluir relieves y hendiduras, a los que hay que añadir los propios del encintado de las aceras, por lo que toda persona que transite por la vía pública

ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que carezca de pequeñas irregularidades cuya eliminación instantánea excedería de lo razonablemente exigible al servicio público.

En definitiva, el instituto de la responsabilidad patrimonial no constituye un seguro universal que permita trasladar 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 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.