

Expediente Núm. 170/2008
Dictamen Núm. 366/2009

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 15 de octubre 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 con registro de salida de fecha 5 de agosto de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 22 de enero de 2008, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública el día 25 de enero de 2007.

En su escrito expone que “sufrió una torcedura de tobillo cuando caminaba por la zona peatonal de la confluencia de las calles con, al pisar una de las losetas de dicha vía que se encontraban en deficiente estado

de conservación y que, además ese día estaban cubiertas por la nieve caída". Como consecuencia de la torsión del tobillo la reclamante fue trasladada en ambulancia hasta el hospital "donde se le diagnosticó una fractura bimalleolar de tobillo izquierdo, realizándose material de osteosíntesis, precisando ingreso hospitalario".

Señala como secuelas "limitación de la movilidad: extensión 10°/15°, flexión 50°/60°, eversión 25°/25, inversión 30°/40°./ Molestias dolorosas importantes./ Material de osteosíntesis./ Cicatriz a nivel de maléolo externo de 11,5 cm y a nivel de maléolo interno de 6,5 cm./ Ligera deformidad en el perímetro del tobillo izquierdo 23.5/der 22 cm".

Por los perjuicios sufridos solicita una indemnización cuya cuantía asciende a veinticinco mil treinta euros con ochenta y ocho céntimos (25.030,88 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 371,82 € por 6 días hospitalarios; 7.552,50 € por 150 días impeditivos; 2.413,68 € por 89 días no impeditivos; por secuelas, 10.750,43 € (9.513,66 € + 13% de factor de corrección) en concepto de perjuicio fisiológico, y 3.842,45 € (3.400 € + 13% de factor de corrección) en concepto de perjuicio estético, además de gastos médicos que ascendieron a la cantidad de 100 €.

Adjunta a su reclamación, entre otros, copia de los siguientes documentos: a) Tres fotografías del lugar en el que se produjo la caída. b) Parte médico de baja de 25 de enero de 2007 y de alta de 29 de junio de 2007. c) Informe de asistencia de la Central de Coordinación del SAMU. d) Informe de alta hospitalaria de 30 de enero de 2007, en el que consta como diagnóstico principal "fractura bimalleolar tobillo izdo." y que "el 26-1-07 se procede a osteosíntesis de la fractura mediante placa atornillada en peroné y tornillo ASNIS en maléolo tibial". e) Varios informes médicos de una clínica privada y de una mutua. f) Factura de una consulta médica emitida por una clínica privada. g) Certificación de los rendimientos anuales del trabajo que percibe en la entidad en la que trabaja.

2. El día 30 de enero de 2008, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que señala que “las fotografías remitidas por la interesada reflejan la situación actual de la calle, si bien, no tenemos constancia de que tales desperfectos existieran en enero de 2007”. Sigue diciendo que “existen algunos adoquines sueltos que pueden dar lugar a pequeñas diferencias de cota entre ellos, entorno a 1 (un) cm máximo”. Adjunta reportaje fotográfico de la zona.

3. Con fecha 8 de febrero de 2008 se comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Asimismo, se le requiere para que “en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud”, proponiendo medios de prueba y aportando, en su caso, nombre, documento nacional de identidad y domicilio a efectos de notificaciones de los testigos propuestos”.

4. Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Oviedo con fecha 22 de febrero de 2008, la reclamante propone los siguientes medios de prueba: a) documental, consistente en los escritos que acompañan a la reclamación; b) testifical, de tres personas cuya identidad y domicilio proporciona; c) pericial-testifical de los médicos que emitieron los informes y factura.

5. Abierto el período de prueba, admitidas la documental y una de las testificales propuestas por la interesada y denegadas motivadamente las restantes por Resolución del Concejal de Gobierno de Vías, de 25 de marzo de 2008, notificada el día 10 de abril siguiente, con fecha 15 de abril de 2008 se toma declaración al testigo. Éste manifiesta que “no vi la caída. Desde la ventana de mi oficina la vi en el suelo y bajé a auxiliarla (...). La calzada estaba cubierta de nieve”.

6. El día 25 de abril de 2008, la Jefa de la Sección de Vías traslada la reclamación presentada a la correduría de seguros.

7. En escrito de 7 de mayo de 2008, la compañía aseguradora indica que “ninguna responsabilidad es imputable” al Ayuntamiento “pues según se expresa en la reclamación había nieve en la calzada lo que ha de conllevar un mayor deber de diligencia y cuidado, así como el hecho de que según el informe técnico municipal no había constancia de que hubiera desperfectos en la fecha del accidente”.

8. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado el día 27 de mayo de 2008, la reclamante presenta, con fecha 4 de junio de 2008, un escrito de alegaciones en el que considera acreditada la caída provocada por el “desnivel y rotura de los adoquines”. Reitera su petición de indemnización de veinticinco mil treinta euros con ochenta y ocho céntimos (25.030,88 €) más los intereses legales.

9. Con fecha 16 de julio de 2008, un Técnico de Administración General de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada, por entender que no existe una clara “relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos (de mantenimiento de las vías públicas, en este caso) y los daños o lesiones ocasionados, la perjudicada no aporta prueba suficiente de que exista tal relación, toda vez que el único testigo cuyo testimonio consta no vio la caída”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de agosto de 2008, registrado de entrada el día 11 de agosto de 2008, 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), 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 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 22 de enero de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 25 de enero de 2007, 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.

Apreciamos, no obstante, 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 43.4, 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, 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.- Pretende la reclamante que la Administración le indemnice el perjuicio sufrido como consecuencia de una caída cuando caminaba por una zona peatonal de la ciudad. El hecho mismo del accidente y la efectividad del daño alegado resultan acreditados, respectivamente, por el testimonio de un testigo y por los informes médicos incorporados al 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 al reclamante su derecho a ser indemnizado, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar 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 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, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

La interesada deduce la responsabilidad de la Administración municipal del deficiente estado de conservación de la vía pública, al que vincula una caída “cuando caminaba por la zona peatonal de las confluencia de las calles con, al pisar unas losetas de dicha vía (...) que, además ese día estaban cubiertas por la nieve caída, impidiendo a los viandantes percatarse del referido estado”.

Con carácter previo al análisis de si el servicio público municipal ha cumplido en el presente caso sus obligaciones de mantenimiento y conservación de la vía pública, debemos examinar las circunstancias del accidente, sin cuya determinación no es posible establecer el nexo de causalidad entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial.

Como prueba de las circunstancias de modo y lugar, la reclamante aporta con su escrito de reclamación tres fotografías sin datar de un amplio espacio peatonal adoquinado. Por su parte, la Sección de Vías Públicas del Ayuntamiento informa la reclamación ocho días después de presentada, incorporando un conjunto de fotografías, tomadas el día 24 de enero de 2008, que reflejan un espacio sustancialmente coincidente con el fotografiado por la interesada, y cuyo estado el Ingeniero Técnico de Obras Públicas describe como "situación actual de la calle" -precisando que no tiene constancia de que fuera la de un año antes, momento en el que se produjo el accidente-, en la que "existen algunos adoquines sueltos que pueden dar lugar a pequeñas diferencias de cota entre ellos, entorno a 1 (un) cm. máximo, tal como se aprecia en las fotografía que se adjuntan".

En la prueba testifical propuesta por la reclamante, el testigo declara que no vio la caída, que vio a la perjudicada ya en el suelo, "sobre las 10 ó las 11 de la mañana"; identifica el lugar exacto del accidente como "el cruce de la calle y En el paso de de peatones", y señala que "la calzada estaba cubierta de nieve (...). Creo recordar que estaba helada la nieve".

Con la actividad probatoria que refleja el expediente, no es posible dar por acreditados el lugar y el modo en que se produjo la caída en los términos que se pretende en la reclamación, dadas las contradicciones que existen entre las alegaciones de la interesada, el testimonio del testigo y el informe de los servicios técnicos municipales. En efecto, no existe coincidencia sobre el lugar -según la perjudicada, una zona peatonal, reflejada en las fotografías como el comienzo de la calle; según el testigo, un paso de peatones muy próximo, situado entre las calles y-, ni sobre el alcance de las irregularidades del

pavimento -"losetas (...) sueltas (...) rotas y hundidas", según la perjudicada; "adoquines sueltos que pueden dar lugar a pequeñas diferencias de cota entre ellos, entorno a 1 (un) cm máximo", según el informe técnico municipal-. El único hecho probado por coincidente es que la caída ocurrió en la mañana de un día de invierno, con el pavimento (de la zona peatonal o del paso de peatones) cubierto de nieve.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, cuando no existe prueba, como sucede en el presente caso, que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia 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 principios jurídicos *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.

Con los únicos datos que se deducen inequívocamente del expediente -la existencia de unos daños físicos producidos como consecuencia de una caída en una vía urbana un día de nieve-, el accidente sufrido, a juicio de este Consejo Consultivo, no guarda relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, por lo que no resulta imputable a la Administración, sino que se trataría de la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Conviene por ello recordar que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración 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.