

Expediente Núm. 233/2008
Dictamen Núm. 382/2009

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 5 de noviembre 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 24 de noviembre 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. Mediante escrito de 21 de abril de 2008, la interesada presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública el día 18 de octubre de 2006.

En su escrito manifiesta que “caminaba por la acera del puente que cruza la “Y” desde los Prados a la Tenderina, llovía, iba acompañada de mi

esposo (...) cuando en un momento dado el pie se me quedó metido en un socavón, cayendo y sufriendo fractura de muñeca y contusión en rodilla derecha”.

Refiere que como consecuencia de la caída se le diagnostica fractura de Colles, tumefacción y dolor en rodilla por la contusión, tiene que ser intervenida por rotura de menisco y presenta secuelas derivadas de “dos pequeñas cicatrices de 1 cm por la artroscopia y sintomatología propia de lesión meniscal operada”.

Solicita una indemnización por importe de once mil cuatrocientos euros (11.400 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 210 días de incapacidad, de los cuales 90 fueron impeditivos y 120 curativos, 9.000 €; y 4 puntos de secuelas, 2.400 €.

Al escrito de reclamación acompaña diversos informes médicos del Hospital, correspondientes al Área de Urgencias y a los Servicios de Traumatología y de Radiodiagnóstico; un informe de episodios, emitido por el Centro de Salud el día 20 de junio de 2007, y un informe privado sobre valoración médica del daño corporal, de 12 de marzo de 2008.

2. Con fecha 11 de junio 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.

3. Ese mismo día, la Jefa de la Sección de Vías extiende una diligencia en la que hace constar la incorporación al presente expediente de todo lo actuado en el abierto con el núm., incoado el 5 de noviembre de 2007, por la misma interesada y por idénticos hechos.

De las actuaciones seguidas en este último se deriva que la perjudicada presentó una reclamación el día 17 de octubre de 2007, por los daños sufridos como consecuencia de una caída en el lugar indicado.

Con fecha 9 de noviembre de 2007, se la requiere para que “en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud”, determinando el lugar exacto y las circunstancias que rodearon la caída, proponiendo medios de prueba y aportando, en su caso, nombre, documento nacional de identidad y domicilio a efectos de notificaciones de los testigos propuestos, así como una cuantificación justificada de su reclamación.

Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Oviedo el día 16 de noviembre de 2007, la interesada precisa la ubicación y las circunstancias del accidente, aportando dos fotografías del lugar, sin fecha, y propone la testifical de su marido y de otra persona, a la que sólo identifica con su nombre y número de teléfono, indicando, finalmente, que no puede efectuar una cuantificación de la reclamación por no estar aún estabilizadas las lesiones.

Acordada la apertura del periodo de prueba, se le toma declaración a su marido el día 10 de diciembre de 2007, quien relata que “íbamos caminando juntos y de repente ella se desplomó porque metió el pie en el hueco de la loseta. Ella iba sólo con un carrito, yo iba con un paraguas porque llovía”, indicando además que “el hueco de la loseta que faltaba estaba cubierto con agua” y que la víctima “llevaba zapato de tacón bajo y grueso”.

Con fecha 10 de diciembre de 2007, la Jefa de la Sección de Vías remite copia de la documentación presentada a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Oviedo y a la correduría de seguros, lo que se notifica a la interesada el día 18 de diciembre de 2007.

Mediante escrito de 26 de diciembre de 2007, la compañía aseguradora traslada un escrito al Ayuntamiento de Oviedo en el que pone de manifiesto que no existe responsabilidad alguna por parte de la Administración municipal, pues no queda acreditada la fecha del accidente, a efectos de valorar el plazo de prescripción; no existe prueba documental que justifique la existencia de la caída, y la testifical practicada carece de fuerza probatoria, por razón de vínculo matrimonial con la víctima.

Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la reclamante el día 11 de enero de 2008, ésta presenta en una oficina de Correos de Oviedo, el 23 de enero de 2008, un escrito en el que indica que el de fecha 17 de octubre de 2007 se presentó únicamente “a los efectos del art. 1973 CC y demás concordantes”, que no puede considerarse reclamación administrativa previa por no estar estabilizadas sus lesiones y que, por tanto, “no puede resolver cuestión de fondo no planteada (...), a la espera de la formulación de una reclamación formal”.

Mediante diligencia de la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo, de 30 de abril de 2008, se acuerda el archivo del expediente y su incorporación al abierto con ocasión de la nueva reclamación presentada el 28 de abril de 2008.

4. Con fecha 26 de mayo de 2008, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías presenta un informe en el que hace constar “que la deficiencia observada en las fotografías aportadas por la interesada (...) se encuentra subsanada en gran parte, si bien actualmente (...) todavía existe una irregularidad, consistente en la pérdida de material de varias baldosas en una superficie aproximada de 160 cm² de superficie y unos 2,5 cm de profundidad con respecto a la rasante de la acera”.

5. Con fecha 6 de agosto de 2008, la Jefa de la Sección de Vías remite copia de la documentación presentada a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros, lo que se comunica a la interesada.

6. Mediante escrito de 26 de agosto de 2008, la compañía aseguradora traslada un escrito al Ayuntamiento de Oviedo en el que estima que no existe responsabilidad alguna por parte del mismo porque el desperfecto, de 2,5 cm

de profundidad, que consta en el informe municipal, es “insuficiente para provocar la caída de una persona”.

7. El día 19 de septiembre de 2008, se notifica a la perjudicada la apertura del trámite de audiencia, sin que conste en el expediente que ésta hubiese formulado alegación alguna.

8. Con fecha 31 de octubre de 2008, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada, por entender que el servicio público prestado por la Administración municipal no alcanza a mantener en perfecto estado las calles y que “cualquier desperfecto, por mínimo que sea, deba ser considerado como causante de riesgo e inmediatamente reparado o señalizado, pues tal concepción consagra una auténtica responsabilidad automática que la jurisprudencia proscribe”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de noviembre de 2008, registrado de entrada el día 9 de diciembre del mismo año, 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.

El día 5 de enero de 2009, se recibe en este Consejo Consultivo un escrito de esa Alcaldía en el que le comunica que se ha interpuesto por la reclamante un recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo por los mismos hechos.

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, consta como fecha de recepción de la reclamación el día 28 de abril de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 18 de octubre de 2006, por lo que, en principio, cabría

pensar que se ha producido la prescripción del derecho a reclamar. No obstante, queda acreditado en el expediente que la determinación del alcance de las secuelas ocasionadas por el daño por el que se reclama sólo pudo producirse después de la intervención a la que fue sometida la interesada con fecha 25 de junio de 2007. Por ello, es claro que la reclamación presentada el 28 de abril de 2008 fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado, al margen de la existencia de otra anterior (de 17 de octubre de 2007) que fue objeto de archivo e incorporada como antecedente al presente expediente, y sobre cuya tramitación no cabe extender nuestro pronunciamiento.

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.

Sin embargo, 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 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

Asimismo, advertimos, según se deduce de la comunicación efectuada por la entidad consultante a este Consejo Consultivo, que pende recurso contencioso-administrativo contra la resolución presunta del procedimiento de

reclamación de responsabilidad patrimonial objeto de este dictamen. En consecuencia, dado que éste se encuentra sub iudice, sin que conste formalmente en el expediente que el procedimiento judicial esté aún pendiente de conclusión y sentencia, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en caso contrario habría de estarse al pronunciamiento judicial. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

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 en la vía pública. La efectividad del daño alegado resulta acreditada 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 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 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.

A la vista de lo dispuesto en esta norma, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso.

La interesada deduce la responsabilidad de la Administración municipal del deficiente estado de conservación de la vía pública, al que vincula una caída por la existencia, según dice, de un socavón.

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 interesada aporta con su escrito de reclamación dos fotografías, sin datar, de un tramo de la acera del puente en el que señala haber sufrido la caída.

La prueba testifical por ella propuesta consiste únicamente en la declaración de su marido, que, por su vínculo con la víctima, no tiene fuerza probatoria suficiente para dar por acreditada la causa y las circunstancias del accidente, y no consta, ni se alega, la intervención de ningún agente local que pudiera informar sobre la caída.

Por tanto, con la actividad probatoria que refleja el expediente no resulta posible tener por acreditados el lugar y el modo en que se produjo la caída en los términos que se pretende en la reclamación, dado que no existe constancia fehaciente de ninguno de los extremos relatados por la interesada.

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.

A mayor abundamiento, y aunque hubiera quedado acreditada la realidad de la caída descrita por la reclamante, no variaría el sentido de este dictamen. En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que el deber de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el de mantener las aceras en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles que no incumplan los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. Además, en este caso concreto, no debería desdeñarse la incidencia en la producción del accidente de los factores climatológicos, dado que llovía, lo que dificulta un deambular sin riesgos por las vías públicas.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, 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.