

Expediente Núm. 349/2009
Dictamen Núm. 190/2010

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 9 de septiembre de 2010, 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 19 de agosto de 2009, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Corvera de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios sufridos tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 16 de septiembre de 2008, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Corvera de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial, por lesiones padecidas a consecuencia de una caída en la vía pública, ocurrida el día 10 de septiembre del mismo año, sobre las 12:00 horas.

La reclamante refiere haber caído “al introducir un pie en un socavón” situado frente al portal de su domicilio, y que ha sufrido lesiones “de las que

me encuentro pendiente de sanidad”. Añade que “la obra no estaba señalizada, y (...) no me pude apercebir de la existencia del socavón en el vial titularidad del Ayuntamiento”. Finaliza diciendo que intervino “la Policía Local, que instruyó el correspondiente informe” y que debió ser trasladada “al Centro Médico” y de allí al Hospital

Interesa “se inicie expediente de responsabilidad patrimonial” en el que “cuantificará la reclamación cuando cause alta médica” y solicita copia de “las diligencias practicadas o atestado”.

Adjunta copia de un informe del Área de Urgencias del, de fecha 10 de septiembre de 2008, en el que figura el diagnóstico de “esguince (...) tobillo dcho.”, y una fotografía, en la que se aprecia una zona sin aglomerado en la calzada.

2. Con fecha 18 de septiembre de 2008, el Jefe de la Policía Local remite informe de la intervención policial del día 10 de septiembre, redactado ese mismo día.

El informe refiere que “a las 12:00 horas del día 10 de septiembre del año en curso (...), fuimos requeridos, a la altura del número de la Avda., por una vecina (...), (que) nos informa sobre la caída de una señora debido a una deficiencia en la calzada (...), (que la accidentada) manifiesta tener dolor en la pierna derecha, a la altura del tobillo, no pudiendo poner el pie en el suelo con normalidad”, y que “se procede a trasladarla” al Centro de Salud, Incluyen el testimonio de un vecino, según el cual “la zanja había sido realizada por operarios del Ayuntamiento hace, aproximadamente, seis meses debido a la reparación de una avería de agua”.

Con el informe se adjuntan dos fotografías del lugar de los hechos, con la siguiente leyenda “Ubicación del ‘socavón’ frente al inmueble (...). La flecha azul indica la trayectoria que seguía el peatón en el momento de producirse la caída”. La trayectoria indicada por la flecha se encuentra en la calzada, en sentido oblicuo a la acera, dirigida al llamado “socavón”.

3. Con fecha 20 de octubre de 2008, se comunica a la reclamante la fecha de recepción de su reclamación, el plazo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo, así como que “la instrucción del expediente se realiza en el servicio jurídico municipal”. En el mismo escrito se le requiere “evaluación económica o valoración de los daños (...), que habrá de estar fundamentada. Si (...) no fuera posible aportar dicha valoración (...), deberá señalar la causa quedando suspendido el procedimiento hasta el momento en que pueda efectuarse dicha valoración”. Se adjunta copia del informe de la Policía Local.

4. Con fecha 22 de octubre de 2008, la reclamante presenta en el registro municipal un escrito en el que manifiesta que “no ha sido dada de alta, ni consecuentemente evaluada de lesiones y posibles secuelas”, por lo que solicita “la suspensión del procedimiento” hasta que “pueda cuantificar el perjuicio y la indemnización que haya lugar”.

5. Mediante escrito de fecha 17 de noviembre de 2008, la instructora solicita a la Oficina Técnica del Ayuntamiento informe acerca de los hechos objeto de la reclamación.

6. Mediante resolución de la Alcaldía de fecha 5 de diciembre de 2008, se acuerda la suspensión del procedimiento “en tanto no se produzca la curación de las lesiones o se determine el alcance de las secuelas”. El día 15 de diciembre se notifica a la reclamante la Resolución.

7. Con fecha 8 de mayo de 2009, la reclamante presenta en un registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que solicita la reanudación del procedimiento de responsabilidad patrimonial. Relata nuevamente que “sobre las 12:00 horas del pasado día 10/09/08, (...) caminaba por la Avenida (...), cuando al llegar a la altura del n.º, perdió el equilibrio al introducir el pie en un socavón existente en la vía -sin ningún tipo de señalización o advertencia- cayendo al suelo y sufriendo un esguince de

tobillo". Alega que los Agentes de la Policía Local constataron la realidad de los hechos y la existencia del elemento peligroso. Valora los daños en siete mil seiscientos cincuenta y siete euros con sesenta y seis céntimos (7.657,66 €), que desglosa en las siguientes cuantías, cinco mil setecientos treinta y cuatro euros con noventa y seis céntimos (5.734,96 €) por 98 días de incapacidad más el factor de corrección del 10 %, y mil novecientos veintidós euros con setenta céntimos (1.922,70 €) por secuela de dolor y limitación de flexión dorsal del tobillo, que valora en 3 puntos.

Afirma la existencia de relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público argumentando que corresponde a la Administración municipal "velar por el mantenimiento de las vías públicas de (su) titularidad" y cita el artículo 6 de la Ley 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de barreras del Principado de Asturias, relativo a los itinerarios peatonales el cual, a su juicio, se incumple en este caso, "más si cabe cuando el socavón fue producto de los trabajos realizados por operarios del Ayuntamiento, seis meses antes, estando todo ese período (...) en mitad de la vía, no solo sin reparar sino que ni siquiera estaba señalizado para advertir a los viandantes de tal riesgo".

Solicita la reanudación del procedimiento y el reconocimiento del derecho a una indemnización de siete mil seiscientos cincuenta y siete euros con sesenta y seis céntimos (7.657,66 €).

Adjunta copia de, entre otros documentos, informe de un Especialista en Valoración del Daño Corporal del día 4 de marzo de 2009.

8. Obra incorporado al expediente informe de fecha 1 de junio de 2009, emitido por Ingeniero de la Oficina Técnica del Ayuntamiento, según el cual "en el área donde se produjo la caída, se había procedido a reparar una avería de la red de aguas por parte del servicio municipal de obras (...). Tras la reparación (...) se procedió a tapar la zona sobre la que se actuó, quedando pendiente el remate de la misma con el aglomerado asfáltico". Afirma que "no existía ningún tipo de desnivel que se pueda calificar como socavón, sino que se trata de una pequeñísima discontinuidad en el terreno (...), que no se

señalizó porque no era una situación de peligro para la circulación” y que está fuera de la “zona de tránsito peatonal” por la que la reclamante “no tenía por qué circular”. Añade que la reclamante era “sobradamente conocedora de esta discontinuidad que estaba situada frente a su propia vivienda”.

9. Con fecha 18 de junio de 2009, por oficio suscrito por el Alcalde, se notifica a la reclamante el trámite de audiencia, con indicación de los documentos contenidos en el expediente. El día 22 de junio la reclamante obtiene copia de los documentos que solicita.

10. Con fecha 25 de junio de 2009, la reclamante presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que sostiene que lo que provocó su caída no es un mero desnivel sino un auténtico socavón, calificado como tal por los agentes de la Policía desplazados al lugar del accidente y queda acreditado por “las fotografías aportadas (...), en las que puede apreciarse que el pavimento no es regular y uniforme, teniendo incluso la profundidad suficiente para acoger agua encharcada, lo que impedía apreciar el calado del mismo”. Continúa refiriendo que “la exponente se había bajado de un vehículo que aparcó en el lugar, en esa zona destinada a tránsito de vehículos, pero (...) para acceder a la acera, tiene que cruzar la calzada, y fue en ese momento cuando metió el pie en el referido socavón, anegado de agua, lo que le impedía apreciar la profundidad del mismo”.

11. Con fecha 10 de agosto de 2009, la instructora formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada, pues considera que “en el lugar habilitado para el tránsito peatonal no existe ningún obstáculo que pudiera ser causa del hecho descrito. La diferencia existente entre los materiales y que, de ninguna manera, se puede calificar como ‘socavón’, se encuentra en la calzada, es decir el lugar habilitado para la circulación y estacionamiento de vehículos. Más aún, delante del portal en el que se encuentra el domicilio de la reclamante, existe una línea amarilla, que queda fuera del estacionamiento en el que se encuentra el ‘obstáculo’ citado.

Este dato es importante, teniendo en cuenta el cambio de declaración operado en (...) el trámite de audiencia y a la vista del informe de la técnico municipal. Manifiesta la reclamante que se vio obligada a utilizar ese tramo de calzada cuando, de ser así, tenía un espacio limitado al estacionamiento (línea amarilla), libre en ese momento y fuera del lugar en el que se encontraba el obstáculo". Y concluye que "la caída no ha sido causada por el funcionamiento de un servicio público, sino por la falta de diligencia de la reclamante y subsumible en el riesgo socialmente aceptado por la utilización del citado servicio".

12. Con fecha 10 de agosto de 2008, el Alcalde resuelve aprobar la propuesta de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial, en cuanto que la prestación del servicio se ha de considerar conforme a los estándares mínimos exigidos, solicitar dictamen del Consejo Consultivo y suspender el plazo de resolución del expediente en tanto no emita dictamen el Consejo Consultivo.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de agosto de 2009, registrado de entrada el día 25 del mismo mes, 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 Corvera de Asturias objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

14. Con fecha 20 de abril de 2010, tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo un escrito del Alcalde del Ayuntamiento de Corvera de Asturias de fecha 14 de abril del mismo año, comunicando que la reclamante ha interpuesto Recurso Contencioso-Administrativo ante el Juzgado Contencioso Administrativo N.º 3 de Oviedo contra desestimación presunta de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Corvera de Asturias, expediente núm.

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 Corvera de Asturias, 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 Corvera de Asturias 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 16 de septiembre de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 10 del mismo mes, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado, sin necesidad de atender a la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que, aunque la instrucción del procedimiento corresponde - según se indica en la comunicación remitida a la interesada- al servicio jurídico municipal, el trámite de audiencia lo realiza el Alcalde.

También observamos que se ha adoptado una Resolución de la Alcaldía por la que se aprueba la "propuesta de desestimar la reclamación", no obstante lo cual se suspende el plazo de resolución del expediente en tanto no emita dictamen el Consejo Consultivo. Esta atípica resolución vulnera lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, sin que en ningún caso pueda ahorrarse la terminación del procedimiento con sujeción estricta a las formalidades exigidas por el artículo 13 del citado Reglamento.

Por último, se aprecia que en el momento de emitir el presente dictamen, 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. 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.

Sin embargo, dado que el procedimiento se encuentra *sub iudice*, sin que conste formalmente en el expediente que dicho 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.- La reclamante interesa indemnización por los daños que sufrió tras una caída en la vía pública el día 10 de septiembre de 2008, que atribuye a un socavón en la calzada.

La caída resulta del informe de la Policía Local de Corvera de Asturias, que intervino a requerimiento de un tercero y consta el diagnóstico a la reclamante de esguince de tobillo, por lo que también debemos considerar probada la efectividad de esta lesión, cuya evaluación económica realizaremos si concurren los presupuestos que exijan la declaración de responsabilidad de la Administración municipal.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar 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.

Según la reclamante, el daño es imputable a la Administración municipal pues la caída se debió a un socavón en la vía pública, en el que introdujo el pie. Aunque no aportó prueba alguna sobre la forma en que ocurrió, la Administración tiene por cierto el relato del hecho que aquélla formula.

Sin embargo, la propia interesada manifiesta que la irregularidad se encuentra en la calzada, y la calzada no es la vía dispuesta para el tránsito peatonal. Cabe subrayar aquí las diferentes versiones que la reclamante ofrece sobre las circunstancias en las que el accidente se produjo. En su escrito registrado el 8 de mayo de 2009 relata que la caída se produjo cuando “caminaba por la Avenida” y “al llegar a la altura del n.º, perdió el equilibrio”. Sin embargo, en las alegaciones presentadas en la fase de audiencia, el 25 de junio de 2009, expone que la caída se produjo al estacionar su vehículo y al “cruzar la calzada” fue cuando introdujo el pie en el socavón, según dice, anegado de agua. Esta nueva versión de los hechos no varía la valoración final sobre la relación de causalidad entre la caída y el servicio público, dado que no sólo no queda acreditada sino que, al margen de que realmente hubiera salido de un vehículo, cuyo lugar de estacionamiento exacto se desconoce, de las indicaciones consignadas al pie de las fotografías incorporadas al informe de la Policía Local se desprende que la interesada estaba realmente transitando o cruzando la calzada por un lugar no previsto a tal efecto, sin que se aprecie la existencia de un paso de peatones y sin que conste que fuera un lugar de paso obligado, sin alternativa, para la reclamante.

Además, en las fotografías obrantes en el expediente no se aprecia socavón alguno en la calzada. Únicamente se percibe, como indica la ingeniero municipal, una zona en la que falta el aglomerado, pero que se encuentra prácticamente enrasada con el resto de la calzada, mediante otro material. Por otra parte, la propia reclamante reconoce que el defecto se localiza enfrente de la puerta del edificio en el que reside, por lo que debía ser conocedora del mismo y de sus características, sin perjuicio de que, como se alude en las alegaciones, estuvieran ocultas el día de la caída por la lluvia.

En resumen, no cabe concluir que el daño sufrido por la reclamante haya sido causado por el funcionamiento de un servicio público municipal.

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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE CORVERA DE ASTURIAS.