

Expediente Núm. 147/2010
Dictamen Núm. 55/2011

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 17 de febrero de 2011, 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 4 de mayo de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de junio de 2009, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Avilés una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que el día 11 de junio de 2009, en la plaza, “a las 13:30, debido a un socavón en la calzada tuvo una caída”, siendo “asistida por los

policías municipales”, y que fue “trasladada al Hospital en ambulancia”. Añade que “tuvo rotura de mano, contusiones, rotura de gafas, etc.”.

Al escrito de reclamación acompaña informe del Área de Urgencias del hospital donde fue atendida, en el que figura como impresión diagnóstica “fisura base 4º metacarpiano mano derecha”.

2. El día 1 de julio de 2009, se le comunica a la reclamante la fecha de recepción de su reclamación, que el expediente se tramitará en el Servicio de Asuntos Generales, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

3. Mediante Decreto de la Alcaldía de 26 de agosto de 2009, notificado a la interesada el día 3 de septiembre de ese mismo año, se acuerda admitir a trámite la reclamación, nombrar instructora, conceder un plazo de 15 días para que la reclamante proponga las pruebas que estime oportunas a fin de acreditar los hechos alegados y la relación de causalidad, así como el importe de la indemnización solicitada debidamente justificado, y notificar lo acordado a la compañía aseguradora.

4. El día 21 de septiembre de 2009, la interesada presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento en el que se indica que el día del accidente “se dirigió hacia un Policía Local que se encontraba en la calzada a fin de hacerle una pregunta. Cuando se acercaba al susodicho Policía Local, debido a la existencia de un socavón en la calzada, sin percatarse de la existencia de dicho obstáculo, pisó en su interior, hecho que le produjo una pérdida de equilibrio y la consiguiente caída”. Añade que fue “asistida de inmediato por dicho Policía Local, que presencié directamente todo el suceso”, señala las lesiones producidas y las respectivas consultas médicas e indica que “no habiendo tenido lugar la curación total y estando pendiente (...) de recibir la rehabilitación (...), no puede en este momento cuantificar los daños y perjuicios sufridos”.

Propone que se incorporen al expediente como medios de prueba los documentos que acompaña al escrito y “se requiera a la Policía local de Avilés cuantos informes, croquis, fotografías, etc. hayan elaborado como consecuencia de la caída”. Además, solicita que “se tome declaración sobre los hechos antes citados al agente de la Policía Local que presencié dicho suceso, cuyos datos desconoce (...), pero que constarán en sus informes de incidencias”.

Acompaña al escrito la siguiente documentación: a) Informe médico del Área de Urgencias del hospital. b) Factura de gafas. c) Informe de consultas externas del Servicio de Traumatología de dicho hospital. d) Hoja de interconsulta. e) Informe de alta del Servicio de Urgencias del citado centro hospitalario.

5. Con fecha 19 de octubre de 2009, el Jefe de la Policía Local emite un informe en el que se hace constar que el día del accidente la reclamante “presenta unas gafas rotas y un dolor en una muñeca, dedo y rodilla de la parte derecha del cuerpo, al parecer, por una caída en la vía pública al meter el pie en un agujero”. Se adjunta reportaje, compuesto por cuatro fotografías del supuesto lugar del accidente y una de las gafas de la reclamante.

6. El día 12 de febrero de 2010, emite informe la Jefa de la Sección de Mantenimiento y Conservación en el que se indica que no le consta el incidente reclamado y que se comprueba que el lugar “donde supuestamente ocurrió el incidente (...) es una zona de calzada, no habilitada para el tránsito peatonal, estando señalizada con marca vial tipo cuadrícula de color amarillo (M-7.10), habilitada para el tránsito de vehículos, donde está prohibido detenerse como zona de antibloqueo”. Por otra parte, “el defecto en el asfaltado que se señala en las fotografías unidas al informe policial está reparado”.

7. Con fecha 22 de febrero de 2010, la Oficial Mayor requiere a la interesada para que proceda a “cuantificar el importe indemnizatorio que está solicitando”.

8. Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Avilés el día 24 de febrero de 2010, la interesada solicita una indemnización por importe de diez mil ochocientos sesenta y un euros con noventa y tres céntimos (10.861,93 €), correspondientes a 119 días de incapacidad, 7 puntos por secuelas y daños materiales. Adjunta un informe privado emitido por un especialista en Valoración Médica del Daño Corporal e Incapacidades Laborales.

9. El día 19 de marzo de 2010, se comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días y se le adjunta una relación de los documentos que obran en el expediente. Según se hace constar en la diligencia extendida al efecto, la reclamante toma vista del expediente el día 29 de ese mismo mes.

10. Con fecha 7 de abril de 2010, la interesada formula un escrito de alegaciones en el que, tras hacer alusión al citado informe de la Jefa de la Sección de Mantenimiento y Conservación, indica que “en la fecha en la que ocurrió el accidente los peatones que caminaban por la plaza procedentes de la calle (...) se veían obligados a cruzar (...), como en el caso de la compareciente, por el medio de la calzada de la vía pública, debido a la existencia de andamios y trabajadores que ocupaban la acera (...) del trozo de fachada en aquel momento en obras de todos conocidas”. Manifiesta que “la necesidad de cruzar por la calzada se puede observar incluso en la primera fotografía”, en la que se aprecian “las extremidades inferiores de un peatón y de un policía Municipal (...) en medio de la calzada, justo al lado de donde se produjo la caída”. Por último, reitera el importe de la indemnización solicitada y acompaña un informe médico referente al tratamiento fisioterapéutico recibido.

11. El día 26 de abril de 2010, la instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación. Argumenta que la reclamante no ha acreditado la necesaria relación de causalidad entre la lesión o daño antijurídico y el funcionamiento de los servicios públicos y, que “el

accidente se encuentra completamente fuera de las aceras habilitadas para el tránsito peatonal”.

12. Mediante Decreto de la Alcaldía de 26 de abril de 2010, se acuerda suspender el plazo para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición al Consejo Consultivo del preceptivo dictamen y la emisión del mismo, dando traslado de ello a la interesada y a la compañía aseguradora.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de mayo de 2010, registrado de entrada el día 11 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 Avilés 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 Avilés, 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 Avilés 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 15 de junio de 2009, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 11 del mismo mes, 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.

No obstante, advertimos de la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que se suscribe por la Oficial Mayor la petición de cuantificación de la indemnización solicitada, lo que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, debería haberse resuelto por la propia instructora. En

segundo lugar, se incorporan al expediente los informes de los servicios afectados sin que figure el mismo la petición formulada al respecto.

Finalmente, 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 43.3, 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; c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a consideración de este Consejo Consultivo un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la interesada reclama a la Administración municipal una indemnización por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

Resulta acreditada en el expediente la efectividad de un daño físico consistente en una “fisura base 4º metacarpiano mano derecha”. De este hecho cierto se deriva la existencia de un daño real, efectivo y evaluable económicamente, y ello con independencia de su entidad; cuestión que habremos de analizar más adelante si resulta procedente.

Del relato de los hechos que hace la reclamante, y atendida la instrucción llevada a cabo, podemos reconocer indicios del hecho mismo de la caída de la interesada al transitar por la calzada de una plaza de Avilés el día indicado.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL 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. Ahora bien, en el análisis de la relación de causalidad con el servicio público resulta relevante, a los efectos del presente supuesto, el lugar donde se produce la caída de la reclamante.

En este sentido, hemos de señalar que el solo dato de que la interesada transitara por la calzada de la plaza -señalizada con marca vial tipo cuadrícula de color amarillo-, espacio destinado, en principio, a la circulación de vehículos, y no por la acera como resulta obligado a los peatones como regla general -aunque admite excepciones- por el artículo 49.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Articulado de la Ley Sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, desarrollado por el artículo 121 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, bastaría por sí solo para desestimar la reclamación presentada, al intervenir en la producción del accidente un acto propio de la perjudicada, quien se coloca en una situación de riesgo al circular por la calzada y no por la acera. Esta circunstancia nos llevaría a concluir que en este caso, se ha producido una ruptura del necesario nexo causal entre el actuar de la Administración y el daño ocasionado, con las lógicas consecuencias en orden a la desestimación de la reclamación interpuesta.

Sin embargo, como hemos dejado apuntado, la prohibición impuesta a los peatones de circular por la calzada admite excepciones, entre las que se ha de consignar el hecho de que las aceras no fueran practicables, como alega la

interesada, lo que nos obliga a examinar este aspecto a la vista de la instrucción practicada.

La reclamante afirma inicialmente que la caída se produjo “debido a un socavón en la calzada”; en un segundo escrito indica que “se dirigió hacia un Policía Local que se encontraba en la calzada a fin de hacerle una pregunta”, y finalmente, en el escrito de alegaciones, refiere una nueva versión de los hechos consistente en que “los peatones (...) se veían obligados a cruzar (...) por el medio de la calzada de la vía pública debido a la existencia de andamios y trabajadores que ocupaban la acera”; declaraciones que al conllevar cierto grado de contradicción fuerzan a cuestionar su veracidad. Por otro lado, la instrucción no ha permitido concluir la certeza de ninguna de las versiones ofrecidas por la reclamante, ni siquiera la referente a la existencia de obstáculos en la acera, pues estos no constan en el informe del Jefe de la Policía Local, ni en el de la Jefa de la Sección de Mantenimiento y Conservación. Se trata, por tanto, de meras afirmaciones de la interesada, que se van modificando a lo largo de la tramitación del procedimiento, y que no cuentan con soporte probatorio alguno.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, cuando no existe prueba 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, en este caso concreto, apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

A idéntica conclusión -exoneración de toda responsabilidad del Ayuntamiento de Avilés en el accidente sufrido por la reclamante- llegaría este Consejo incluso en el hipotético, que no probado, supuesto de que la acera se encontrara ocupada en su totalidad por andamios y trabajadores, impidiendo el paso de peatones, toda vez que, con independencia de la actividad de esos terceros, la interesada ha de ser consciente de que camina por un lugar no

diseñado para ese uso peatonal, y en el que razonablemente no resulta exigible el mismo estándar de acabado y mantenimiento que en las aceras propiamente dichas. En consecuencia, debió extremar las precauciones ante la posible existencia de deficiencias en el asfaltado que, irrelevantes para la circulación rodada, pueden no serlo para la deambulaci3n. En tales supuestos no cabe considerar la ca3da producto del funcionamiento de los servicios p3blicos, dado que no resulta exigible a dichos servicios que igualen el est3ndar de calidad de las v3as de circulaci3n rodada y el de las aceras.

Las conclusiones alcanzadas hacen innecesario el an3lisis de la cuantificaci3n econ3mica del da1o alegado en la reclamaci3n planteada.

En m3rito 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 reclamaci3n presentada por

V. I., no obstante, resolver3 lo que estime m3s acertado.

Gij3n, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVIL3S.