

Expediente Núm. 331/2010
Dictamen Núm. 80/2011

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 3 de marzo 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 17 de noviembre de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por, por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de una caída en la vía pública.

1. Con fecha 30 de octubre 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 “sobre las 14,30 horas del día 6 de septiembre de 2009” sufrió “un traumatismo por torsión del tobillo izquierdo” como “consecuencia de una caída en la plaza, de Avilés, debido “al mal estado que presentaba el pavimento”. Según relata, al lugar de los hechos acudió la Policía Local, que “pudo apreciar el socavón que originó la torsión del tobillo”. Señala que acudió al

Hospital, donde tras ser diagnosticada se le pautó un tratamiento farmacológico, “una férula dorsal durante la primera semana” y vendaje “funcional hasta completar 21 días”. Finaliza su escrito solicitando una indemnización por daños y perjuicios -sin concretar la cuantía- en concepto de “incapacidad temporal, secuelas y gastos de curación y desplazamiento”. Por último, interesa se le remita una “copia del atestado” elaborado por la Policía Local y de “las fotografías tomadas por los Agentes en el lugar del siniestro”.

Al escrito de reclamación acompaña los siguientes documentos: a) Cinco fotografías del supuesto lugar de la caída. b) Informe de alta del Servicio de Urgencias de Traumatología del Hospital, en el que se consigna como fecha de atención “06-09-2009 -16:48 h”. c) Parte de baja por incapacidad temporal de fecha 7 de septiembre de 2009, partes de confirmación y parte de alta de fecha 25 del mismo mes “por mejoría”. d) Parte de baja por incapacidad temporal de fecha 5 de octubre de 2009 -por recaída- y cuatro partes de confirmación, el último de fecha 29 de octubre de 2009.

2. El día 27 de noviembre de 2009, se notifica a la reclamante la fecha de recepción de su reclamación, que se tramitará en el Servicio de Asuntos Generales, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. El día 25 de febrero de 2010, se la requiere para que proceda a cuantificar el importe de la indemnización solicitada.

3. Con fecha 4 de marzo de 2010 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento un escrito en el que la interesada cuantifica la indemnización que solicita en siete mil doscientos sesenta euros con veinte céntimos (7.260,20 €), en concepto de 123 días por incapacidad temporal y el 10% del factor de corrección. Reitera su petición de que se le remita el atestado elaborado por la Policía Local, así como las correspondientes fotos. Junto con el escrito acompaña un informe médico en el que consta que la interesada estuvo en “situación de IT desde el 7 de septiembre de 2009, por esguince de tobillo” siendo dada de “alta por dicha patología el 6 de enero de 2010”.

4. Mediante Decreto de Alcaldía de 10 de marzo de 2010, notificado a la reclamante y a la entidad aseguradora contratada por el Ayuntamiento, se acuerda nombrar instructora, conceder un plazo de 15 días para que la reclamante proponga las pruebas que estime oportunas para acreditar los hechos alegados y la relación de causalidad, así como la duración del período de baja, y la fecha en que se produjo el alta por curación.

5. El día 6 de abril de 2010, la interesada presenta en una oficina de correos un escrito en el que, en respuesta a la documentación requerida, comunica al Ayuntamiento que “da por reproducida la documental acompañada al escrito inicial de reclamación”, en concreto “las fotografías (...) acreditativas del mal estado que presentaba el pavimento”, indica que por tercera vez solicita la remisión del atestado policial y de las respectivas fotografías y, por último, respecto a la acreditación del período de baja, señala que ya ha sido enviado al Ayuntamiento junto con el escrito en el que se cuantificaba la indemnización solicitada.

6. En fecha 12 de mayo de 2010, el Jefe de la Policía Local emite un informe en el que se afirma que “sobre las 15:40 horas (del día 6 de septiembre de 2009), se recibe una llamada telefónica (...) requiriendo la presencia policial (...); personados en el lugar”, se identifica a la interesada la cual manifiesta “que cuando caminaba por el lugar, sufrió una torcedura en el tobillo de su pie izquierdo, a causa del mal estado del pavimento”. Se acompaña al informe dos fotografías del día y lugar del supuesto accidente.

7. El día 15 de octubre de 2010, emite informe la Jefa de Sección de Mantenimiento y Conservación, en el que afirma que “con fecha 7 de septiembre de 2009, se recibió aviso de la Policía Local comunicando la existencia de defectos” en el citado pavimento, “procediéndose a su reparación con fecha 9 de septiembre de 2009, estando en la actualidad correctamente reparado”.

8. Mediante escrito de 20 de octubre de 2010, se comunica a la interesada 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.

9. Con fecha 27 de octubre de 2010, la interesada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que manifiesta que “la causa eficiente y directa de las lesiones sufridas (...) obedecieron al deficiente estado del pavimento circunstancia que se acredita” en las fotografías que constan en el expediente, continúa indicando que las citadas deficiencias se asumen en el informe técnico municipal al afirmar que se ha “procedido a reparar el pavimento del lugar en el que se producen los hechos”; añade que “incumbía al Ayuntamiento (...) la conservación de las calzadas y aceras”, por lo que entiende que “la conducta omisiva” del mismo genera su responsabilidad.

10. El día 2 de noviembre de 2010, la instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que la interesada no ha acreditado “la relación de causalidad entre las lesiones sufridas y el funcionamiento del servicio público municipal”. Según detalla, el “único indicio probatorio aportado por la reclamante” es el informe de la Policía Local que “se limita a recoger la manifestaciones que la propia reclamante efectuó a los Agentes”, por lo que no consta “la manera y circunstancias en las que se produjo la caída”, no siendo posible determinar “si el funcionamiento del servicio municipal se adecuó o no a los estándares de calidad exigibles”.

11. Mediante Decreto de Alcaldía de 11 de noviembre de 2010, se dispone 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 los interesados.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de noviembre de 2010, registrado de entrada el día 26 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., cuya copia adjunta.

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 30 de octubre de 2009, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 6 de septiembre del mismo año, 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.

Por último, se aprecia que, iniciado el procedimiento con la presentación de la reclamación, el día 30 de octubre de 2009, en la fecha -11 de noviembre de 2010- en la que la Administración pretende suspender el plazo para resolverlo -más aún a la 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; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Interesa la perjudicada una indemnización por los daños sufridos a consecuencia de una caída en la vía pública, que achaca al deficiente estado de la misma.

Resulta acreditado, a la vista de los informes médicos aportados, que la interesada sufrió “contusión de tobillo izquierdo, esguince LLE”, según diagnóstico proporcionado el día de la caída en el Área de Urgencias del hospital al que acude, por lo que debemos considerar probada la efectividad de estos daños, con independencia de su alcance y valoración económica, que habremos de analizar en caso de apreciar la concurrencia de los requisitos que originan la responsabilidad de la Administración.

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. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si esta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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.

Sin embargo, en el presente caso, la primera cuestión que es preciso dilucidar no radica en la delimitación del servicio público municipal referido a los estándares de mantenimiento de los pavimentos viarios, sino en algo previo como lo es la determinación de los hechos por los que se reclama.

La reclamante atribuye las lesiones a una caída en la vía pública, cuya realidad la sustenta en sus declaraciones y en las diligencias instruidas por la Policía Local. Sin embargo estas únicamente refieren que tras recibir una llamada telefónica se personan en el lugar de los hechos, identifican a la accidentada y toman nota de sus manifestaciones. A la vista de ello, consideramos que la interesada no ha acreditado la forma en que se produce el accidente, puesto que ninguna prueba aporta acerca de cómo ocurrieron los hechos, y no puede entenderse como tal la mera aportación de unas fotografías que tan sólo demuestran la existencia de un pequeño desperfecto en la zona reflejada - pavimento en sí mismo irregular, realizado con cantos rodados, y en uno de cuyos márgenes se aprecia la carencia de alguno de esos elementos-, pero que nada aportan sobre las circunstancias en las que supuestamente se produjo la caída objeto de esta reclamación.

La interesada indica finalmente que la Administración local habría incumplido el deber de mantenimiento de la vía, al no garantizar con las medidas de conservación adecuadas la ausencia de desperfectos en el pavimento, destacando el hecho de que el Ayuntamiento procedió a reparar el pavimento del lugar del accidente a los pocos días del mismo. En cualquier caso, la acreditación de tales labores de reparación no pondrían de manifiesto más que el pertinente cumplimiento del deber de conservación de las vías públicas, de acuerdo con la normativa de aplicación, sin que este dato aporte prueba o indicio alguno sobre las circunstancias de la caída.

Por tanto, aun considerando acreditada la existencia de un desnivel en el pavimento, y la realidad y certeza de un daño, la interesada no aporta prueba suficiente que permita imputar ese daño a la Administración, ni considerar que dicho daño sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del

servicio público. Tales extremos sólo encuentran justificación en lo afirmado por la interesada, lo que no es bastante para tenerlos como ciertos.

Este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en supuestos similares al que nos ocupa, indicando 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 la carga de la prueba 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.

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.