

Expediente Núm. 26/2008
Dictamen Núm. 126/2008

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2008, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 15 de enero de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, como consecuencia de las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 8 de mayo de 2007, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con las lesiones sufridas como consecuencia una caída en el tramo que une la calle con la calle, el día 16 de octubre de 2006.

En su escrito manifiesta que la caída se produce “al tropezar a causa del desnivel que hay en medio de la calle (...), en esa zona el firme está compuesto por cemento resquebrajado y mezclado con césped”.

Señala que a resultas del accidente le diagnosticaron como daños físicos traumatismo craneal y facial, herida inciso contusa, fractura de incisivo y contusiones en diversas partes del cuerpo, entre ellas el hombro derecho, por las que estuvo “impedida para el desarrollo de su actividad cotidiana normal durante unos 90 días”, y de las que le quedan secuelas. Especifica también daños materiales consistentes en la rotura de unas gafas graduadas y valora los perjuicios ocasionados en treinta y seis mil euros (36.000 €), añadiendo que la caída fue presenciada por varias personas que la socorrieron, tres de ellas enfermeras.

Adjunta una copia del informe del Área de Urgencias del Hospital, de fecha 16 de octubre de 2006, que consigna como impresión diagnóstica “TC + traumatismo facial (...). Fractura incisivo dcho. max. sup. Contusión hombro dcho. Contusión ambas rodillas”; de una factura de gafas, fechada el día 19 de octubre de 2006; del acta de comparecencia ante la Policía Local, de idéntica fecha, y de la denuncia dirigida al Juzgado de Guardia y presentada el día 28 de diciembre de 2006, formuladas ambas en los mismos términos que la reclamación.

2. El día 18 de mayo de 2007, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo, y se la requiere para que indique el lugar exacto donde se produjo la caída, así como los medios de prueba de los que intenta valerse.

3. Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Oviedo el día 31 de mayo de 2007, la reclamante aporta diversas fotografías de un tramo de

calle, circunscribiendo una zona en la que, según dice, se produjo la caída, e identifica a varios testigos.

4. Con fecha 5 de junio de 2007, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías señala que “las calles y se encuentran enlazadas (a) través de dos paseos peatonales (...). Uno de ellos está pavimentado con baldosa tipo terrazo de iguales características que el resto de las aceras. El otro paso, que es donde se denuncia se produjo el accidente, tiene un pavimento rústico formado por losas de hormigón en forma de celosía que permite el crecimiento del césped a través del mismo” y que “a mitad de este paseo se encuentra ligeramente hundida una de las celosías, lo que da lugar a un pequeño desnivel de unos dos (2) centímetros respecto a la rasante del camino”. Adjunta a su escrito tres fotografías.

5. Admitidas las pruebas propuestas por la interesada, el día 18 de junio de 2007 se toma declaración a las tres testigos. Manifiestan todas no haber visto la caída, sino a la reclamante tirada en el suelo, hacía la mitad del paseo -indicando de ellas-. Una cree recordar que el suelo estaba mojado y ninguna se acuerda del tipo de calzado que llevaba la víctima.

6. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la interesada el día 30 de julio de 2007, ésta presenta, con fecha 13 de agosto de 2007, un escrito en el que reitera sus alegaciones iniciales y destaca que el propio informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento de Oviedo “reconoce el mal estado de la vía”.

7. Con fecha 9 de enero 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 no resulta acreditado

el necesario nexo causal entre los daños sufridos y los servicios públicos prestados por este Ayuntamiento”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de enero de 2008, registrado de entrada el día 1 de febrero 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 establecido 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 Real Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo, en los términos de lo dispuesto 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 presentación de la reclamación 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 procedimiento que examinamos, se presenta la reclamación con fecha 8 de mayo de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 16 de octubre de 2006, por lo que es claro que ha sido 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, 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.

Recibida la reclamación en el registro del Ayuntamiento de Oviedo el día 8 de mayo de 2007, advertimos que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 1 de febrero de 2008, el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa ha sido sobrepasado. No obstante, ello no impide la resolución del procedimiento, 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.- La reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos tras una caída que considera causada por un desnivel en el pavimento.

La realidad de la caída resulta acreditada por la declaración de las tres testigos propuestas por la interesada, que afirmaron haberla visto tirada en el suelo. Consta, asimismo, en el expediente el informe de un centro sanitario público del día 16 de octubre de 2006, según el cual se diagnosticó a la perjudicada traumatismo craneal y facial, fractura de incisivo y contusiones, por lo que podemos considerar probados tales daños personales.

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 la misma 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.

Antes de analizar si el servicio público municipal ha cumplido sus obligaciones de mantenimiento, debemos examinar las circunstancias del accidente, sin las cuales no es posible establecer el nexo de causalidad entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial.

En el escrito de reclamación, la interesada dice haber caído “al tropezar a causa del desnivel que hay en medio de la calle” y la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo informa de la existencia de un desnivel. Sin embargo, no consta en el expediente prueba alguna del modo en que se produjo la caída de la reclamante, porque ninguna de las testigos propuestas por ella la vio caer.

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 apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Aunque considerásemos probados los presupuestos de hecho alegados por la reclamante, la conclusión del presente dictamen no cambiaría. 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 no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, máxime cuando éste se compone generalmente de baldosas cuyo diseño suele incluir relieves y hendiduras. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de

conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

La Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo informa que las calles y se encuentran enlazadas a través de dos paseos peatonales y que “uno de ellos está pavimentado con baldosa tipo terrazo de iguales características que el resto de las aceras. El otro paso, que es donde se denuncia se produjo el accidente, tiene un pavimento rústico formado por losas de hormigón en forma de celosía que permite el crecimiento del césped a través del mismo” y que “a mitad de este paseo se encuentra ligeramente hundida una de las celosías, lo que da lugar a un pequeño desnivel de unos dos (2) centímetros respecto a la rasante del camino”. La reclamante no se opone a esta medición en el trámite de audiencia y se limita a alegar que dicho dato es revelador del mal estado de la vía.

Sin embargo, consideramos que el desnivel señalado carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento, en particular cuando se trata de un paseo de pavimento rústico, de estructura y composición irregular, en forma de celosía, perfectamente visible y cuyo uso demanda una atención específica acorde con las características notorias de la vía.

En consecuencia, a juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo

de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría 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 formulada 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.