

Expediente Núm. 112/2008
Dictamen Núm. 5/2009

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

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de enero de 2009, 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 V. E. de 19 de mayo de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en una carretera autonómica.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 2 de septiembre de 2004, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el representante legal de la interesada, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en una carretera autonómica.

Según relata en su escrito, la reclamante, “hacia las 20:00 horas del día 11 de diciembre de 2003, (...) se encontraba en el interior de un vehículo aparcado en el margen de la carretera autonómica Villallana-Pola de Lena a su

paso por la localidad de Villallana./ Al salir del vehículo metió el pie izquierdo en un socavón de la carretera contiguo a la acera, cayendo al suelo y sufriendo lesiones de las que fue atendida en el (Hospital)”.

En cuanto al alcance de las lesiones, refiere que en el hospital citado “se le diagnosticó fractura del peroné izquierdo, inmovilizándolo mediante bota de yeso”, precisando “tratamiento médico, ortopédico y rehabilitador durante 148 días”.

Cuantifica su reclamación en seis mil setecientos setenta y nueve euros con cincuenta y ocho céntimos (6.779,58 €) y propone como medios de prueba la documental y la testifical de dos personas que presenciaron los hechos.

Junto con el escrito acompaña: a) poder general para pleitos y especial para otras facultades conferido por la interesada a favor del letrado que comparece en el presente expediente en su nombre y representación; b) dos fotografías “del socavón existente en la carretera”; c) un informe médico privado sobre las lesiones sufridas; d) un informe del Área de Urgencias del Hospital correspondiente al día en que alega haber caído, y e) sendos informes del Servicio de Rehabilitación y del de Traumatología del referido hospital, de fechas 7 y 17 de mayo de 2004, respectivamente.

2. El día 31 de enero de 2005, el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico I de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras solicita informes a los Servicios de Conservación y Seguridad Vial y de Explotación, ambos de la Dirección General de Carreteras. Con esa misma fecha, da traslado de la reclamación presentada a la correduría de seguros del Principado de Asturias.

3. En escrito de 8 de marzo de 2005, el Vigilante del Servicio de Explotación afirma que “no existía socavón. Posiblemente algún defecto en el firme entre la acera y la calzada (arcén), (que) no se puede apreciar debido a que se aparca en dicho lugar continuamente”. El día 5 de mayo de 2005, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Servicio de Conservación y Seguridad Vial indica que,

“según información facilitada por el celador de la zona, el bache tenía una longitud de 60 cm y 3 ó 4 cm de profundidad./ Actualmente dicho bache está reparado”. En ambos informes se reconoce la titularidad autonómica de la carretera AS-242, Oviedo-Campomanes, en la localidad de Villallana.

4. Evacuado el trámite de audiencia mediante escrito notificado a la interesada con fecha 22 de diciembre de 2006, el representante de ésta presenta, el día 2 de enero de 2007, un escrito de alegaciones en el que manifiesta que “las actuaciones practicadas en el expediente, y en especial los informes (...) acreditan la titularidad autonómica de la carretera y la existencia del socavón o bache que causó la caída de la reclamante y las lesiones cuya indemnización se reclama”.

5. Con fecha 30 de abril de 2008, la Técnica de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada, ya que, aun partiendo de la certeza de los hechos alegados, “el socavón por su tamaño resultaba apreciable a simple vista (...) y por lo mismo fácilmente evitable (...), máxime si se tiene en cuenta que el accidente se produce al salir de un vehículo estacionado en la vía pública”, actuación en la que resulta exigible al peatón una mínima diligencia.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de mayo de 2008, registrado de entrada el día 23 de ese mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente Núm., cuyo original adjuntan.

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 del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada 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 2 de septiembre de 2004, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 11 de diciembre de 2003, 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 la concurrencia de determinadas irregularidades. La primera de ellas consiste en que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo establecido en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

En segundo lugar, destacamos que el artículo 9 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial establece que el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, y ello mediante resolución motivada. En el escrito inicial de reclamación, la perjudicada propone como medio de prueba la declaración testifical de dos personas a las que identifica y de las que señala su domicilio, sin que exista constancia en el expediente de que se haya procedido a la práctica de la prueba ni resolución motivada alguna sobre su rechazo, incumpléndose así el citado precepto. No obstante, dado que la Administración no discute los hechos alegados en la reclamación, la omisión de la prueba no genera indefensión que obligue a retrotraer las actuaciones al momento en que aquélla debió practicarse, aunque habrá de subsanarse el defecto de resolución expresa sobre la prueba testifical propuesta incorporando a la resolución final que se adopte el pronunciamiento motivado ahora omitido.

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.

Por último, se aprecia que 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. Recibida la reclamación en el registro de la Administración del Principado de Asturias el día 2 de septiembre de 2004, se concluye que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 23 de mayo de 2008, el plazo de resolución y notificación ha sido sobrepasado ampliamente. 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.

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”.

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.- Reclama la interesada el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de una caída que dice haberse producido el día 11 de diciembre de 2003, cuando, al salir de su vehículo, aparcado en la carretera autonómica Villallana-Pola de Lena, a su paso por la localidad de Villallana, “metió el pie izquierdo en un socavón de la carretera contigua a la acera”.

La efectividad del daño alegado, consistente en “fractura del peroné izquierdo”, la acredita el informe del Área de Urgencias del Hospital correspondiente al día en que refiere haber caído.

Ahora bien, que ocurra un daño patrimonial con ocasión de la utilización de una vía pública, en nuestro caso de la carretera AS-242, titularidad del Principado de Asturias, 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 el daño que ésta acarrea es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Al respecto, hemos de recordar que el artículo 57 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, atribuye “al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”.

No obstante, con carácter previo al examen del cumplimiento por parte de la Administración de sus obligaciones de mantenimiento, debemos analizar una cuestión fáctica, cual es la determinación de la realidad de la caída y sus circunstancias. La propuesta de resolución no pone en duda ni el hecho mismo del accidente, ni la forma en que aquél se produce, “al salir de un vehículo aparcado en el margen de la carretera” y como consecuencia de pisar en un “socavón” existente en la calzada, y estima que “por su tamaño resultaba apreciable a simple vista”.

Dando por cierto que los hechos relatados ocurrieron del modo expresado, no podemos concluir que de sus consecuencias sea responsable la Administración. Así, las fotografías aportadas por la reclamante con la solicitud inicial no evidencian más que un pequeño bache en la calzada, en un lugar de aparcamiento habitual en línea de vehículos. Esta percepción la corroboran los distintos informes obrantes en el expediente. En efecto, el de 8 de marzo de 2005, firmado por el Vigilante del Servicio de Explotación, con el visto bueno del Ingeniero Técnico de Obras Públicas, precisa que, en puridad, “no existía socavón. Posiblemente algún defecto en el firme entre la acera y la calzada (arcén), (que) no se puede apreciar debido a que se aparca en dicho lugar continuamente”, y el emitido por el Servicio de Conservación y Seguridad Vial,

el 5 de mayo del mismo año, reconoce que se trataba de un “bache” de “una longitud de 60 cm y 3 ó 4 cm de profundidad”.

Un desperfecto de estas características en la calzada no constituye, a juicio de este Consejo, un defecto que en circunstancias normales pueda considerarse relevante o que entrañe objetivamente un peligro para un peatón, teniendo en cuenta la ubicación del mismo, en un tramo de la carretera AS-242, en una zona que, aunque contigua a la acera, no está específicamente destinada ni preparada para el tránsito peatonal, sino para el paso de automóviles y vehículos pesados y para su estacionamiento, lo que implica un pavimento de características diferentes, tanto en el acabado como en la regularidad del firme, al de las zonas destinadas a la circulación peatonal. El alcance de la obligación que pesa sobre la Administración titular de la vía de conservar y mantener la calzada es diferente al que rige respecto de las aceras, debido al distinto uso al que una y otras están destinadas. La función principal de la calzada es soportar la circulación de vehículos, de ahí que su mantenimiento deba, por imperativo legal, dirigirse primordialmente a preservar la seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de señales y marcas viales. En consecuencia, el parámetro de control del cumplimiento de esta obligación no puede ser el que rige, con sus modulaciones correspondientes, para los espacios dedicados específicamente al tránsito peatonal. Por ello, la existencia en la calzada del desperfecto que alega la reclamante no resulta ser título suficiente de imputación de responsabilidad patrimonial, pues la caída que sufrió constituye, a juicio de este Consejo, un riesgo que se debe asumir cuando se transita por una calzada; actividad que requiere un deber de atención y diligencia más exigente que si de una acera se tratara.

Como hemos dicho en numerosos dictámenes, no cabe demandar del servicio público 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. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.