

Expediente Núm. 151/2008
Dictamen Núm. 345/2009

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
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 24 de septiembre de 2009, 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 11 de julio de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo 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. Mediante escrito de fecha 27 de febrero de 2007, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una solicitud de responsabilidad patrimonial en relación con las lesiones sufridas tras una caída en una parada del autobús de la calle, de La Felguera, sobre las 20:30 horas del día 24 de marzo de 2006.

Manifiesta en su escrito que el accidente se produjo cuando al iniciar su marcha, introdujo uno de sus pies en un "socavón" existente en esa zona; que la parada de autobús en la que tuvieron lugar los hechos presentaba en la fecha del siniestro "un aspecto lamentable", a pesar de lo cual se encontraba abierta al público y seguía funcionando normalmente, con el peligro que ello suponía para los usuarios del transporte público, quienes además se veían obligados a sortear los distintos socavones existentes, si querían acceder a la marquesina de la parada, "que estaba colocada un poco más para dentro".

Señala que se dirigió inmediatamente al Servicio de Urgencias del Centro de Salud donde fue atendida de sus lesiones y en el correspondiente Parte de Atención, se recoge como cuadro clínico: "Contusión frontal con tumefacción y erosión, erosión en palma de ambas manos./ Erosión nasal./ Traumatismo en ambas rodillas". Dado que los dolores y mareos "no remitían, si no más bien lo contrario (...), hubo de acudir nuevamente a su centro de salud" donde se le realiza una radiografía que no mostró la existencia de fractura alguna, pese a ello "las dolencias de la exponente y sobre todo los mareos y pérdidas de equilibrio seguían siendo constantes, por lo que tuvo que acudir nuevamente al hospital (...) aquejada de fuertes mareos y cefaleas, así como de molestias en los oídos". Posteriormente acude a la consulta de un neurólogo, tras ser examinada emite informe en el que se recoge "1.- Cefalea cervicogénica, cervicalgia y dorsalgia por espondiloartrosis agravadas por trauma reciente./ 2.- Presbiacusia, vértigo crónico vestibular postraumático./ 3.- Depresión crónica reagudizada".

Considera que la caída se produjo como consecuencia del mal estado del pavimento debido a las obras de remodelación que se estaban llevando a cabo en la zona y, en apoyo de sus argumentos, cita una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 14 de junio de 2006, entre otras.

Solicita indemnización por los daños y perjuicios sufridos sin concretar su importe que “se habrá de determinar en fase de prueba o, en su caso, en fase de ejecución de la resolución que recaiga, dado que en la actualidad no es posible el cálculo (...) por encontrarse todavía convaleciente de sus lesiones y a la espera de la realización de nuevas pruebas médicas”.

Propone prueba testifical y documental consistente en que se incorpore al expediente la licencia de obras concedida por el Ayuntamiento para la reparación del “murete”, así como para la eliminación de la parada de autobús existente en la calle en la que se produjo la caída. Adjunta la siguiente documentación: a) doce fotografías del lugar de la caída; b) hoja de atención urgente del día 24 de marzo de 2006; c) dos fotografías de la perjudicada, después de haber recibido la primera asistencia médica; d) informe de consulta del hospital del día 12 de mayo de 2006; e) informe médico suscrito por un neurólogo de fecha 4 de agosto de 2006; f) factura de unas gafas graduadas por importe de seiscientos cuarenta y seis euros con ochenta y tres céntimos (646,83 €).

2. Durante la instrucción, se incorpora al expediente un informe del Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo, fechado el 9 de marzo de 2007, en el que se indica que “las obras (...) quedan perfectamente valladas y señalizadas cuando no se está trabajando y fuera de la jornada laboral./ En las mismas fotos se observa que las vallas están quitadas y derribadas (...) y que lógicamente es debido a actos vandálicos incontrolados”.

3. Con fecha 19 de marzo de 2007, es evacuado el trámite de audiencia, notificándose el día 22 del mismo mes, a fin de que en el plazo de diez días pueda la reclamante analizar la documentación del expediente, solicitar copias y presentar las alegaciones y pruebas que estime pertinentes. Se le requiere para

que presente factura de los daños causados e indique el importe de lo reclamado.

Mediante escrito de 30 de marzo de 2007, la reclamante solicita se deje sin efecto el trámite de audiencia, concediéndole en su lugar un nuevo trámite por idéntico plazo, una vez se hayan practicado todas las pruebas solicitadas y se hayan llevado a cabo el resto de los actos de instrucción que resulten necesarios.

4. En cuanto a la prueba solicitada, previa citación el 12 de abril de 2007, se toma declaración a la testigo propuesta por la reclamante en la que a las generales de la ley contesta ser amiga de la reclamante y que “pudo comprobar como (...) sufrió una caída como consecuencia de las obras que se visualizan en las fotografías unidas como documentales (...) produciéndose la rotura de las gafas y unos fuertes hematomas en la cara”.

El Jefe de los Servicios Operativos emite un informe, el 14 de junio de 2007, en el que indica que, no existe Licencia de Obras concedida por el Ayuntamiento para la reparación del murete, dado que fue el propio Ayuntamiento, con personal municipal, quien ejecutó las obras. También informa que “el Ayuntamiento no eliminó parada (de autobús) alguna” y que la marquesina que se estaba intentando ubicar en la zona “no se pudo colocar donde se pretendía, dadas las dimensiones de la misma y las características de la acera, por lo que se desistió de su implantación a la espera de recibir otro tipo de mobiliario urbano”.

5. Con fecha 21 de noviembre de 2007, el arquitecto municipal emite un informe técnico en el que señala “que la zona estaba correctamente vallada y el suceso sería probablemente debido a actos vandálicos”.

6. Mediante oficio notificado el 20 de diciembre de 2007, es evacuado nuevo trámite de audiencia, a fin de que en el plazo de diez días pueda la reclamante analizar la documentación del expediente, solicitar copias y presentar las alegaciones y pruebas que estime pertinentes. Se le requiere para que presente factura de los daños causados e indique el importe de lo reclamado.

7. El 3 de enero de 2008, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento un escrito de alegaciones de la reclamante en el que afirma que de la prueba practicada queda plenamente acreditado el siniestro, añadiendo que "ni el vallado" ni "la señalización de las obras era lo perfecto que se pretende hacer ver en los informes técnicos (...), ni exonera al Ayuntamiento de su responsabilidad el hecho de que el `vallado` haya sido alterado por unos `(...) vándalos`". Especifica que el cerramiento de la obra se limita a dos vallas "sueltas", insuficientes para cerrar toda la zona afectada por las obras y sin un sistema de fijación al suelo que impida que se muevan, caigan o derriben con suma facilidad, incluso sin que haya unos presuntos vándalos que las derriben y que también es responsabilidad del ayuntamiento evitar los actos vandálicos.

Por los daños y perjuicios sufridos solicita una indemnización cuya cuantía asciende a treinta y siete mil ciento noventa y tres euros con veintitrés céntimos (37.193,23 €), desglosada en los siguientes conceptos: treinta seis mil quinientos cuarenta y seis euros con cuarenta céntimos (36.546,40€) por las lesiones producidas (316 días de curación impeditivos: 15.493,48 €; secuelas 28 puntos: 21.052,92 €) y seiscientos cuarenta y seis euros con ochenta y tres céntimos (646,83 €) por la rotura de unas gafas. Solicita además actualización del importe según índice del coste de la vida y abono del interés legal hasta el completo pago de la misma.

Adjunta copia del informe de alta del Servicio de Neurología del hospital, de fecha 8 de febrero de 2007.

8. Mediante oficio de 1 de febrero de 2008, el Concejal Delegado de Régimen Interior traslada copia del expediente a la correduría de seguros, “al objeto de que (...) emitan informe”.

Con fecha 7 de marzo de 2008, la compañía de seguros considera que ninguna responsabilidad es imputable al Ayuntamiento: “La zona en la que se produce la caída no supone peligro alguno para el tránsito de peatones, siendo perfectamente visible su estado (obras) y estando debidamente delimitada y vallada”.

9. En sesión celebrada el 25 de marzo de 2008, la Junta de Gobierno Local acuerda desestimar la reclamación presentada. Argumenta que en las proximidades de la marquesina del autobús “efectivamente el pavimento estaba muy deteriorado. No obstante su estado era perfectamente visible para los peatones estando igualmente vallada y delimitada, por lo que si se hubiera deambulado con la mínima atención exigible, no se hubiera producido la caída, rompiéndose así el nexo causal”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de julio de 2008, registrado de entrada el día 16 de ese 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 Langreo 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 Langreo, 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 Langreo 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 el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 27 de febrero de 2007, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 24 de marzo de 2006, 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, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto 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

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. 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”.

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 personales y materiales sufridos tras una caída en una parada del autobús, que considera causada por un “socavón” debido a obras en la acera, en el que introdujo el pie.

La testigo propuesta por la interesada declara que pudo comprobar cómo ésta sufrió una caída que le ocasionó la rotura de las gafas y unos fuertes hematomas en la cara.

Como prueba de los daños personales, la reclamante aporta varios informes médicos en los que se consignan: contusión frontal, erosión en palma de ambas manos y nariz, traumatismo en ambas rodillas, así como agravación de patologías previas. También presenta una factura de gafas. Por tanto, estimamos probado un daño real y efectivo, económicamente evaluable, sin perjuicio de una valoración más concreta del mismo, que habremos de efectuar, en su caso, de apreciarse la responsabilidad patrimonial 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 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.

La interesada manifiesta en el escrito de reclamación que la caída se produjo en una parada de autobús, cuando al iniciar su marcha introdujo uno de sus pies en un socavón existente en la zona, debido a obras de remodelación. La testigo propuesta por la reclamante declara que la caída fue consecuencia de las obras que se visualizan en las fotografías unidas como documentales, pero no relata la forma en que se produjo.

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.

No obstante, aunque considerásemos probados los presupuestos de hecho alegados por la interesada, 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. 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 reclamante considera que el pavimento se encontraba en mal estado, debido a obras de remodelación. Añade que la parada de autobús en la que tuvieron lugar los hechos presentaba en la fecha del siniestro “un aspecto lamentable”, a pesar de lo cual se encontraba abierta al público y seguía funcionando normalmente, con el peligro que ello suponía para los usuarios del transporte público, quienes además se veían obligados a sortear los distintos socavones existentes si querían acceder a la marquesina de la parada, “que estaba colocada un poco más para dentro”.

De los informes del Jefe de los Servicios operativos del Ayuntamiento se desprende que en la zona se efectuaban obras para la instalación de una marquesina, y que se encontraban señalizadas y valladas.

Las fotografías aportadas por la reclamante, relativas a la zona en la que se produjo la caída, muestran una acera y un área de uso común separadas por un murete en el que hay abiertos dos vanos. En la zona de uso común hay una marquesina. No hay en el expediente referencia alguna a las medidas de los distintos espacios. El “socavón” que refiere la interesada es una parte del suelo en obras, aún sin pavimentar, cubierto por varias piedras de tamaño regular. Ocupa uno de los vanos del murete, delante de la marquesina, aunque algo separado de ella, y está delimitado por 2 vallas, una bien colocada, la otra, tendida en el suelo. La acera está en buen estado y libre de todo obstáculo. El llamado socavón, en realidad una zona en obras, es perfectamente visible y se encuentra en sentido paralelo a la marcha, y deja expedita la acera, por lo que no era necesario ni siquiera eludirlo para transitar por ella.

Aunque la reclamante no vincula el hecho de su caída con el uso de la marquesina instalada en la parada, debemos señalar que no era necesario utilizarla, pues los usuarios del transporte público podían tomar y dejar el autobús desde la acera.

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 LANGREO.