

Expediente Núm. 169/2008
Dictamen Núm. 365/2009

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 15 de octubre 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 28 de julio de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 14 de diciembre de 2007, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por, en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública el día 27 de noviembre de 2007.

En su escrito expone que sufrió la caída en la acera de la calle, al tropezar con unas baldosas que estaban en mal estado.

Adjunta a su reclamación copia de los siguientes documentos: a) Informe del Área de Urgencias del Hospital b) Parte Médico de confirmación de incapacidad temporal. c) Una fotografía del lugar en que se produjeron los hechos.

2. El día 28 de diciembre de 2007, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que señala que “se ha podido comprobar que en la citada dirección existen varias baldosas rajadas, encontrándose dos de ellas sueltas y hundidas 1 cm sobre la rasante de la acera”.

3. Con fecha 10 de enero de 2008 se comunica al interesado la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Asimismo se le requiere para que “en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud”, proponiendo medios de prueba y aportando, en su caso, nombre, documento nacional de identidad y domicilio a efectos de notificaciones de los testigos propuestos y cuantificación de la reclamación, aportando documentos y facturas justificativas.

4. Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Oviedo con fecha 21 de enero de 2008, el reclamante propone los siguientes medios de prueba: a) documental, consistente en los escritos que acompañaban a la reclamación; b) partes de baja y alta de incapacidad temporal e informe de interconsulta; c) testifical de tres personas cuya identidad y domicilio proporciona.

En relación con la cuantía de la indemnización señala que sólo puede hacerlo de forma parcial, precisando la correspondiente a los días de baja impeditivos, que fija en la cantidad de 1.606 €, por los 29 días, y anuncia que cuantificará más adelante la correspondiente a las secuelas.

5. Abierto el período de prueba, admitidas la documental y testifical propuestas por el interesado, y denegadas motivadamente las restantes por Resolución del Concejal de Gobierno de Vías, de 25 de marzo de 2008, notificada el día 10 de abril siguiente, se citó en legal forma a los testigos, que no comparecieron.

6. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado el día 27 de junio de 2008, el reclamante presenta, con fecha 9 de julio del mismo año, un escrito en el que da por reproducidas las manifestaciones hechas en los escritos anteriores. Aporta informe de resonancia magnética e indica que “conforme a dicha resonancia y considerando que la rodilla afectada ya había sido operada, solicitamos una indemnización de 21.712 euros por las roturas crónicas de los ligamentos cruzados y por la rotura del menisco externo, que fueron provocadas por la caída. (...) la cantidad reclamada asciende a veintitrés mil trescientos dieciocho euros (23.318 euros), 1.606 (...) por dos días de incapacidad (...) y 21.712 por las secuelas”.

7. Con fecha 15 de julio de 2008, un Técnico de Administración General 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 queda acreditada la relación causal entre el daño sufrido por el reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de julio de 2008, registrado de entrada el día 11 de agosto 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 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 Oviedo, 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 el interesado activamente legitimado 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 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 14 de diciembre de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 27 de noviembre de 2007, 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.

Apreciamos, no obstante, 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 43.4, 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.- Pretende el reclamante que la Administración le indemnice el perjuicio sufrido como consecuencia de “una caída (...) en la acera (...) al tropezar con unas baldosas que estaban en mal estado”. El daño alegado resulta acreditado

por los informes del Centro Salud y del Área de Urgencias del Hospital que obran incorporados al expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer al reclamante su derecho a ser indemnizado, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias:(...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas.

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado la vía pública, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma. Ello requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

No obstante, en este caso no resulta necesario proceder a la delimitación del alcance del servicio público municipal referido a los estándares de mantenimiento de las aceras, puesto que no se han acreditado previamente las condiciones de hecho de las que el reclamante pretende derivar una relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público. En efecto, si bien está probado el daño sufrido, no lo están la caída misma ni el modo y condiciones en que se produjo, circunstancias que no cuentan con más prueba que las solas manifestaciones del interesado, pues aunque éste propuso la práctica de una testifical, no fue posible practicarla por incomparecencia de los testigos, pese a haber sido citados en legal forma.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, cuando no existe prueba que permita conocer el modo 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 diéramos por probado el hecho dañoso en los términos en que lo describe el reclamante, la responsabilidad del accidente sufrido no resultaría imputable a la Administración. 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 el de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el deber de mantener las aceras en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles que no rebasan los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social.

El defecto de la acera que identifica el interesado como causa del accidente -visible en la fotografía que aporta con el escrito de reclamación y coincidente con el que reflejan las incorporadas por la Administración durante la instrucción del procedimiento- constituye una irregularidad en la superficie de la acera consistente, según acredita el informe un Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento, en "varias baldosas rajadas (...), dos de ellas sueltas y hundidas 1 cm sobre la rasante de la acera", defectos que no pueden provocar la caída de un peatón que circule con una mínima diligencia. En consecuencia, el deterioro que se aprecia en las fotografías no nos permitiría considerar que hubiera existido un incumplimiento del estándar de mantenimiento exigible a la Administración municipal en el ejercicio de sus responsabilidades, por lo que la caída que se pretende atribuir al funcionamiento del servicio público no constituiría más que la materialización de un riesgo común u ordinario. Lo que ha de demandarse del servicio público es

una diligencia adecuada para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, 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 presentada 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.