

Expediente Núm. 140/2014
Dictamen Núm. 142/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
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 12 de junio de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 6 de mayo de 2014 -registrada de entrada el día 16 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños sufridos a consecuencia de una caída en un cementerio municipal.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 29 de enero de 2014, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en una caída producida el día 30 de octubre de 2013 en el cementerio

Refiere que el accidente, del que “existen testigos”, se produjo “debido al inapropiado y mal estado de conservación de las zonas peatonales” y le causó

“lesiones de diversa consideración, entre ellas la fractura del pie izquierdo”, que la mantienen en la actualidad “impedida para sus ocupaciones habituales” y sometida a “tratamiento rehabilitador”.

Solicita que se le tenga por “reclamante de la indemnización que le corresponda en el futuro, una vez le sea otorgada el alta médica”.

Al escrito adjunta cinco fotografías del lugar donde se produjo el siniestro y un informe del Área de Urgencias del Hospital, fechado el 30 de octubre de 2013, en el que se le diagnostica una fractura “de 5º mtt. de pie I”, pautándosele tratamiento farmacológico “mientras mantenga escayola”.

2. El día 31 de enero de 2014, la Jefa de la Sección de Patrimonio traslada la reclamación presentada a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros.

3. Con esa misma fecha, la Jefa de la Sección de Patrimonio comunica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

4. Mediante oficio de 3 de febrero de 2014, la Jefa de la Sección de Patrimonio notifica a la interesada que dispone de un plazo de diez días para proceder a la mejora de su solicitud, indicando el lugar exacto de la caída, los medios de prueba de los que pretende valerse y la cuantificación de la reclamación.

5. El día 17 de febrero de 2014, la perjudicada presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Oviedo en el que señala, respecto del lugar de la caída, que se han aportado fotografías del sitio exacto en que ocurrió, incluso “un primer plano”, y que si se precisan “más detalles cuando (...) sea dada de alta no habrá problema en señalar el lugar exacto `in situ´”. Sobre la cuantía de la indemnización que solicita, indica que en la actualidad se encuentra a tratamiento y que cuando este finalice aportará “tanto los informes médicos

como facturas al respecto”. Finalmente, identifica a dos testigos de los hechos, “a los efectos que considere oportuno este Ayuntamiento”.

6. Mediante oficio de 18 de febrero de 2014, la Jefa de la Sección de Patrimonio solicita un informe a la empresa concesionaria del servicio de cementerios municipales sobre “el estado de la calzada, así como si la reclamante es titular de algún derecho funerario”.

7. Tras emplazar a los testigos para que “en el plazo de 10 días a contar desde el siguiente a la recepción de esta notificación (de lunes a viernes y de 9 a 14:00 horas)” comparezcan en las dependencias municipales a fin de prestar su testimonio, lo que se comunica a la reclamante, se incorporan al expediente las actas en las que se recogen sus declaraciones, efectuadas los días 24 de febrero y 4 de marzo de 2014.

Ambos testigos manifiestan no tener ninguna relación con la reclamante, señalan que el accidente se produjo “sobre mediodía” y que en el momento del percance no llovía.

El primer testigo es el taxista que recogió a la accidentada “a la entrada del cementerio” y afirma que no vio la caída.

El segundo manifiesta haber presenciado la caída, y precisa que “ella cruzó, y a la altura de una especie de cuneta de recogida de aguas que se aprecia en la fotografía del expediente, introdujo el pie y se cayó”.

8. El día 2 de abril de 2014, la compañía aseguradora de la empresa concesionaria del servicio informa que “no existe ningún tipo de anomalía o defecto de conservación en las instalaciones donde supuestamente ocurrió el accidente”, y que han “podido conocer que la reclamante es titular de la sepultura (que identifica), que visita con cierta frecuencia, lo que demuestra un conocimiento del lugar y de dichas instalaciones”. Señalan que no les “consta ninguna otra queja o accidente similar hasta la fecha”, y aclaran que, “dado

que también nos ha dirigido reclamación (...), hemos procedido a remitir escrito a la reclamante rechazando la responsabilidad imputada”.

9. Mediante escrito de 9 de abril de 2014, la Jefa de la Sección de Patrimonio notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días, requiriendo a la perjudicada para que “aporte la cuantificación de la reclamación, con documentos y facturas justificativas, si fuera posible”.

10. El día 25 de abril de 2014, la interesada presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo un escrito en el que se ratifica en su pretensión “tras examinar el expediente administrativo”, y señala, respecto a la cuantía de la indemnización, que “en cuanto la lesionada sea dada de alta podrá valorarse el alcance de las lesiones, así como el tiempo de curación de las mismas. No obstante, al día de la fecha, y sin perjuicio de la variación que sin duda se producirá entre el día de hoy y el día del alta médica definitiva, se podría valorar provisionalmente la indemnización en alrededor de 10.000 euros”.

11. Mediante escrito de 28 de abril de 2014, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días.

12. Con fecha 4 de mayo de 2014, un Licenciado en Derecho de la Sección de Edificios y Patrimonio Municipal eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Entiende que, “según se aprecia en las fotografías que acompañan al escrito de reclamación (...) y en las que se adjuntan al informe realizado por la aseguradora de la responsabilidad civil de la entidad concesionaria (...), no existe ningún tipo de anomalía o defecto de conservación en las instalaciones ni en el pavimento”. Señala que, a tenor del citado informe, la reclamante es “titular de un derecho funerario sobre una unidad de enterramiento en el cementerio, por lo que es perfectamente conocedora

del lugar y de las condiciones geofísicas de los viales (con una calzada peatonal central que termina en donde se ubican dos zanjas laterales a modo de alcantarillado para la recogida de aguas pluviales procedentes de las diferentes unidades de enterramiento) y que no les consta ninguna otra queja o accidente similar hasta la fecha”.

Concluye que la caída se produce “por una falta de atención o un despiste”, pues la interesada “habría sorteado el obstáculo con relativa facilidad (al igual que hicieron los cientos de personas que acudieron al cementerio el día del suceso, víspera de la festividad de Todos los Santos, que transitaron por el mismo lugar) si se hubiera conducido con la diligencia exigible, esto es, prestando la atención necesaria”.

Finalmente, manifiesta que “cuando las lesiones sufridas por particulares no tienen su origen en ningún tipo de desperfecto o irregularidad del pavimento, a lo cual se añade una falta de la diligencia debida por la reclamante, el daño ha de ser asumido por el ciudadano, no naciendo responsabilidad alguna por parte de la Administración, ya que nos encontramos ante una concreción del riesgo genérico que asume cualquier persona cuando transita por las instalaciones municipales y por las vías públicas y rompe el imprescindible nexo causal entre la actuación del servicio público y el daño sufrido, sin que resulte posible hacer recaer sobre la Administración municipal las consecuencias dañosas del suceso”.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de mayo de 2014, 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 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 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 29 de enero de 2014, habiendo tenido lugar el hecho del que trae origen el día 30 de octubre de 2013, 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.

Como ya hemos tenido ocasión de manifestar a esa misma autoridad consultante en asuntos anteriores, observamos que se practicó la prueba testifical sin atender a lo exigido en el artículo 81 de la LRJPAC. El referido artículo establece, en su apartado 1, que la "Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas" y, en su apartado 2, que en "la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan". Pues bien, en el presente supuesto, en las notificaciones efectuadas a los testigos propuestos no se consignó la fecha y la hora en que se iban a practicar los interrogatorios, sino un plazo en días y en horas dentro del cual los testigos podían comparecer. En esos mismos términos se puso en conocimiento de la reclamante la celebración de tal acto, sin ofrecerle la posibilidad de estar presente en el momento de realizar la prueba y de proponer preguntas para formular a los testigos. En suma, tal forma de proceder no cumple las exigencias del artículo 81 de la LRJPAC antes citado. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el Ayuntamiento en su informe-propuesta de resolución no cuestiona las circunstancias de la caída, y que la perjudicada pudo acceder a las declaraciones testificales y alegar lo que considerase oportuno en el trámite de audiencia, sin que conste que haya presentado objeción alguna al respecto, no cabe apreciar indefensión que obligue a retrotraer el procedimiento.

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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se interesa una indemnización por los daños ocasionados a consecuencia de la caída sufrida en un cementerio de titularidad municipal cuya realidad corrobora un testigo presencial de los hechos.

La interesada no identifica de modo cierto los daños que constituyen el objeto de su pretensión indemnizatoria, sino que difiere su señalamiento y justificación -cuyo importe evalúa provisionalmente y de modo global en 10.000 euros- al momento en el que finalice el tratamiento de las lesiones sufridas.

Pese a la indeterminación señalada, la Administración consultante ha dado por terminada la instrucción del procedimiento, y en este estado de cosas el asunto nos ha sido remitido para consulta.

Nuestro dictamen ha de pronunciarse, según lo establecido en el artículo 12.2 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, "sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización". Por ello, en aquellos casos en que tal valoración sea pertinente, por concurrir los distintos requisitos que determinan el nacimiento de la obligación de indemnizar, este Consejo no podría dictaminar, a

falta de identificación de los perjuicios sufridos, sin que antes se retrotrajese el procedimiento al objeto de obtener su oportuna concreción. Sin embargo, en el asunto sometido a nuestra consideración, y atendidas las circunstancias que en él concurren, entendemos que aquella valoración no resulta necesaria ni es preciso, en consecuencia, proceder a la citada retroacción.

Por otra parte, puesto que el informe del servicio público sanitario que asistió a la perjudicada tras la caída acredita la efectividad de una fractura ósea tratada mediante inmovilización, hemos de concluir que, al menos, existe un perjuicio cierto, lo que nos permite continuar con el análisis del resto de requisitos que resultan necesarios para generar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Como viene señalando este Consejo reiteradamente, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración local, 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 si la caída ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público, aunque antes han de examinarse las circunstancias en las que aquella tuvo lugar.

La perjudicada, que no describe el mecanismo causal del percance sufrido, lo atribuye al "inapropiado y mal estado de conservación de las zonas peatonales" del cementerio. No obstante, y pese a que sobre ella recae la carga de la prueba, no realiza el más mínimo esfuerzo dirigido a probar el estado de conservación denunciado, que, por otra parte, no muestran las fotografías que adjunta a su escrito de reclamación ni reconoce la aseguradora autora del informe elaborado a instancia de la empresa encargada del servicio de mantenimiento.

Ahora bien, si nos atenemos al testimonio de la persona que presenció el accidente, la caída no se produjo a causa del estado de conservación de las instalaciones, sino porque la interesada "introdujo el pie" en "una especie de

cuneta de recogida de aguas” pluviales que se aprecia en las fotografías por ella aportadas.

El artículo 25.2 de la LRBRL atribuye a los municipios competencia sobre “cementerios y servicios funerarios”, entre otras materias. En la prestación de dicho servicio resulta exigible un estándar de diligencia tanto en lo que atañe al diseño como a la conservación de todos los elementos comprendidos en el espacio del cementerio, sin perjuicio del reglado desde una perspectiva estrictamente sanitaria. En este sentido, el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria en el Ámbito del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 72/1998, de 26 de noviembre, detalla las exigencias que deben cumplir los locales, servicios e instalaciones de los cementerios, aunque tales requerimientos operan sin exclusión de los deberes comunes que pesan sobre los responsables de todo espacio de uso público. Así, constatada la condición de bien de dominio público del cementerio en que tuvo lugar el accidente, debemos atender a lo establecido en el artículo 6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, a tenor del cual la gestión y administración de los bienes demaniales por la Administración se ajustará, entre otros principios, a los de adecuación y suficiencia para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados. Por ello, podemos concluir que corresponde a la Administración municipal el mantenimiento de los caminos de tránsito del cementerio en un estado adecuado, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del defectuoso diseño o estado de conservación de sus elementos -entre otros, y por lo que aquí interesa, los cauces de la red de evacuación de aguas pluviales- en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos transitan por la zona, por lo que la cuestión que hemos de dilucidar en este momento es la extensión de esta obligación y si el Ayuntamiento cumplió o no con la misma.

En el caso analizado, las fotografías aportadas al expediente muestran dos zanjas destinadas a la evacuación de las aguas pluviales que siguen un trazado lineal a ambos lados del camino de acceso a las sepulturas, sin que se aprecie, en tales cauces o en sus inmediaciones, deficiencia alguna de

conservación. No obstante, se observa en aquellas que tales cauces discurren descubiertos, por lo que hemos de analizar si tal diseño respeta el estándar impuesto al servicio público.

La fijación de dicho estándar depende de las condiciones establecidas en la normativa sectorial aplicable, y debe medirse, en ausencia de concreción expresa, como hemos señalado en múltiples ocasiones, en términos de razonabilidad. Puesto que el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria en el Ámbito del Principado de Asturias no incluye condicionante alguno propiamente referido a los viales en los cementerios, hay que partir de la inexistencia de una obligación normativa que imponga una determinada disposición de las cunetas, de forma que tengan que discurrir cubiertas, por lo que, en términos de razonabilidad -como ya hemos señalado en nuestro Dictamen Núm. 340/2010-, lo que es exigible al servicio público es que tales cauces no constituyan por su ubicación y configuración un peligro en sí mismos.

En el presente caso, nos encontramos ante una estructura correctamente deslindada y que atraviesa regularmente, en sus dimensiones y trazado, los pasillos del cementerio, por lo que resulta adecuadamente perceptible y, por tanto, no puede considerarse un elemento peligroso, como confirma el hecho de que no se tenga constancia de la existencia de otros accidentes en el mismo lugar.

Por otro lado, puesto que la perjudicada es titular de un derecho de enterramiento en el cementerio, "que visita con cierta frecuencia", según se señala en el informe elaborado a instancia de la empresa encargada del servicio de mantenimiento, puede afirmarse que era conocedora del diseño dispuesto para la evacuación de aguas, por lo que el percance no puede sino achacarse, como se indica en la propuesta de resolución, a un despiste o falta de atención por su parte.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, la responsabilidad del accidente sufrido, cualesquiera que sean los daños que de ella se deriven, no es imputable a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo asumido por cualquier persona que, distraída o no, transita por un lugar

de uso público. Si bien el recubrimiento o enrejado de las conducciones de evacuación de aguas pluviales incrementaría la seguridad de las personas, ello no significa que la disposición actual del sistema de canalización incumpla el estándar exigible, pues lo que ha de demandarse del servicio público es un deslinde visible de esas conducciones 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.