

Expediente Núm. 34/2016
Dictamen Núm. 84/2016

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 7 de abril de 2016, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 27 de enero de 2016 -registrada de entrada el día 2 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de la caída de una bicicleta a causa del estado de una rejilla situada en la carretera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 2 de junio de 2015, el interesado presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Grado, dirigido a la Jefatura de la Policía Local, por los daños sufridos por su esposa como consecuencia de la caída de una bicicleta.

Expone que "la carretera (...) que atraviesa fue asfaltada por una empresa (...) hace 28 meses. En el centro del pueblo, una rejilla metálica que la

atraviesa recoge el agua que baja por la carretera y las cunetas./ El encofrado de la rejilla (...) se dañó a los dos meses de construirlo. Se comunicó al Ayuntamiento (Obras) y pasado un tiempo la empresa que hizo el asfaltado reparó este encofrado que duró muy poco tiempo y de nuevo se rompió./ Por parte de los vecinos se comunica otra vez al Ayuntamiento (Obras), aportando también fotos y advirtiendo de la peligrosidad al estar en una curva con poca visibilidad y en una bajada, de que (por) allí pasan personas con poca movilidad, así como caballos y vacas, con el peligro que ello entraña para posibles caídas y roturas./ Además de circular vehículos a velocidad excesiva, dado el buen estado del asfalto y a pesar de tener una señal provisional que prohíbe ir a más de 30 km/h, no hemos tenido ninguna respuesta (...) desde el verano pasado, incluso aportando (...) las fotos que así lo demostraban”, y añade que “ahora su estado empeoró aún más”.

Manifiesta que como consecuencia de ello “el pasado sábado 23-05-2015 mi esposa (...) circulando en bici se encuentra con una gran frenada de un vehículo que arrastró un trozo del hormigón fuera de la rejilla. El encofrado, totalmente destrozado, le provocó una caída al intentar esquivarlo y metió la rueda entre los hierros./ Tras el fuerte golpe, al día siguiente, como el dolor iba en aumento, decidimos ir a Urgencias del (Hospital), donde le diagnosticaron un esguince cervical, siendo esto lo mínimo que le podía haber pasado./ Lo único que pretendemos es que el Ayuntamiento de Grado exija o reclame a la empresa que hizo las obras que reparen ese trabajo tan mal hecho y chapucero (...), así como valorar e indemnizar económicamente los daños físicos causados a mi esposa (según lo demuestra el parte médico) por parte de la empresa constructora y según los baremos establecidos al efecto”.

Pone de relieve que “para nada es nuestra intención denunciar al Ayuntamiento, ya que también es el nuestro./ Lo único que les ruego es que hagan y exijan reparar esta rejilla a la empresa que realizó las obras, dejando así el problema definitivamente zanjado, como debió quedar desde el principio./ Esta rejilla, la hemos colocado los vecinos hace ya más de 25 años y nunca,

nunca, se había producido un accidente. Eso demuestra la incompetencia y la chapuza de una empresa que se supone (es) profesional”.

Adjunta a su escrito una tarjeta de identificación de la perjudicada, un reportaje fotográfico y un informe de la asistencia prestada a la accidentada en el Servicio de Urgencias del Hospital el día 24 de mayo de 2015, en el que se establece el diagnóstico principal de “cervicalgia postraumática”.

2. Mediante oficio de 8 de junio de 2015, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado solicita un informe a la Encargada General de Obras.

Con fecha 18 de septiembre de 2015, esta señala que “el Servicio de Obras ha tenido constancia de dicho incidente cuando fue presentada la comunicación del mismo de forma escrita./ Las obras de acondicionamiento de la carretera (...) fueron realizadas” por la empresa que identifica. Aclara que consta acreditado en el expediente tramitado al efecto que “el acta de replanteo acordando el inicio de las obras tiene fecha 21 de diciembre de 2012./ El plazo de ejecución (...) fue de un mes, de conformidad con el proyecto (...) aprobado./ El acta de recepción de las obras se formalizó en fecha 18 de febrero de 2013, de conformidad con lo dispuesto en el pliego de condiciones del proyecto, fijando la fecha del acta de recepción como la de comienzo del plazo de garantía de un año, de acuerdo con lo prescrito en el contrato”.

3. El día 28 de septiembre de 2015, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado dicta Decreto en el que se requiere al reclamante para que acredite la representación con la que actúa.

En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 20 de octubre de 2015 la perjudicada presenta un escrito en el registro municipal en el que, tras ratificarse en el presentado por su esposo, solicita que se entiendan con ella los trámites sucesivos.

4. Mediante oficio de 9 de noviembre de 2015, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado remite una copia de la reclamación presentada a la compañía aseguradora.

5. Con la misma fecha, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación en el registro municipal, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

6. El día 18 de noviembre de 2015, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado dicta Decreto por el que dispone iniciar el procedimiento y conceder a la reclamante un plazo de diez días para que presente alegaciones, indique los medios de prueba de los que pretende valerse, incluida en su caso prueba testifical, y concrete la evaluación económica del daño reclamado. En el mismo acto, se procede al nombramiento de instructor y secretario del procedimiento y a considerar como parte interesada en el mismo a la compañía aseguradora.

7. Con fecha 29 de diciembre de 2015, el Instructor del procedimiento, tras dejar constancia de que ha transcurrido el plazo conferido a la interesada sin que haya subsanado la falta de proposición de prueba ni haya procedido a la evaluación económica del daño reclamado, acuerda la conservación de la documental incorporada al expediente y la apertura del trámite de audiencia durante un plazo de diez días, lo que se notifica a los interesados, facilitándoles una relación de los documentos obrantes en el expediente.

8. Mediante escrito presentado en el registro municipal el 20 de enero de 2016, la interesada cuantifica el daño sufrido en la cantidad de seis mil nueve euros con treinta y siete céntimos (6.009,37 €) (sic), que desglosa en los siguientes conceptos: 14 días impeditivos, 817,74 €, y 141 días no impeditivos, 4.431,63 €.

Adjunta copia de un informe del Centro de Salud, de 1 de octubre de 2015, en el que figura que como consecuencia de la caída la perjudicada siguió rehabilitación hasta el día 24 de septiembre de 2015.

9. El día 25 de enero de 2016, el Instructor del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que “no consta probado que el día 23-05-2015” la reclamante “cuando circulaba en bicicleta (...) cayese por la falta de un pequeño trozo de hormigón de sustentación de una rejilla que hay en la calzada”.

No obstante, y “a título de hipótesis”, razona que aunque el siniestro se hubiera producido en el lugar indicado por la perjudicada la reclamación tampoco podría ser acogida, al entender que “no puede determinarse la existencia de nexo causal entre la caída de la bicicleta y una acción, o más bien omisión, de la Corporación local en lo relativo al adecuado mantenimiento de este tramo de la carretera”, toda vez que la falta de ese trozo de hormigón se produce en “un tramo que la reclamante conocía perfectamente”.

Añade que “la inexistencia de ese trozo de hormigón, que en ningún caso puede calificarse de grandes dimensiones a la vista de las fotografías, pueda ser causa suficiente para que un ciclista que conoce perfectamente el tramo de la calzada por la que circula y sabe manejar su bicicleta pueda desencadenar tal caída”, sobre todo “si se circula prestando la atención debida y con la precaución exigida”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de enero de 2016, 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 Grado 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 Grado, 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.

Ahora bien, debemos dejar constancia de que, si bien la interesada fija la cuantía de la indemnización que solicita en 6.009,37 €, dicha cantidad no se corresponde con el desglose que efectúa de la misma, esto es, 817,74 € más 4.431,63 € supondrían 5.249,37 €; cantidad inferior a los seis mil (6.000) euros que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, en redacción dada por la Ley del Principado de Asturias 1/2006, de 16 de febrero, constituyen la cuantía a partir de la cual resulta preceptiva la intervención de este Consejo.

No obstante lo anterior, y atendiendo a la literalidad del importe total que la interesada consigna en la reclamación, tanto en letra como en número, emitimos el presente dictamen preceptivo.

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 Grado 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 inicialmente por el esposo de la perjudicada con fecha 2 de junio de 2015, y fue ratificada por esta el 20 de octubre del mismo año, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el 23 de mayo de 2015, 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.

Sin embargo, observamos que el Alcalde del Ayuntamiento de Grado dicta Decreto el 18 de noviembre de 2015 por el que se acuerda, entre otras cuestiones, iniciar el procedimiento. Al respecto, debemos recordar una vez más a esta misma autoridad consultante que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, como el que nos ocupa (artículo 6 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, en relación con el artículo 68 de la LRJPAC), la mera presentación de la reclamación a instancia de parte supone que el procedimiento se ha iniciado sin necesidad de acto expreso alguno de la Administración; con independencia de las formalidades que la entidad local considere oportunas para el nombramiento de instructor del mismo.

Igualmente, se aprecia 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 43.3, 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.

SIXTA.- La reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos tras una caída de la bicicleta el día 23 de mayo de 2015 que manifiesta fue producida por un trozo de hormigón que se encontraba desgajado de una rejilla que atraviesa la carretera por la que transitaba.

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 la infraestructura viaria en condiciones tales que quede garantizada la seguridad de quienes la usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso.

Ahora bien, en el presente caso la cuestión de fondo a dictaminar por parte de este Consejo -delimitación del alcance del servicio público municipal en función de los estándares exigibles en el mantenimiento de la vías públicas para pronunciarnos sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida- pasa a un segundo plano si tenemos presente que por parte de la interesada no se ha desarrollado el más mínimo

esfuerzo probatorio en orden a la acreditación de los hechos supuestamente determinantes de la responsabilidad que se imputa al servicio público, y ello a pesar de que fue requerida de manera expresa con tal finalidad.

En este sentido, las únicas certezas que nos asisten, por constar documentalmente en el expediente remitido, son que al día siguiente a aquel en el que la perjudicada dice haberse producido el accidente se le diagnosticó una "cervicalgia postraumática" en el Servicio de Urgencias del Hospital, y que como consecuencia de esta lesión se le pautó un tratamiento farmacológico, portó collarín blando durante 10-14 y siguió tratamiento rehabilitador entre el 14 de julio y el 24 de septiembre de 2015; fecha en la que causó alta.

Así las cosas, debemos tener presente que la mera constancia de la existencia de un daño físico no es suficiente, por sí sola y con el único soporte de la versión que la propia interesada ofrece sobre el momento, el lugar y las circunstancias en las que se produce, para concluir que los daños alegados son consecuencia directa e inmediata del accidente descrito.

En el presente caso, y como con acierto se argumenta en la propuesta de resolución que se somete a nuestra consideración, se aprecia una falta de prueba del accidente, comenzando por el hecho mismo de la existencia y circunstancias de la caída alegada, de la que no se aporta otro testimonio que el de la propia reclamante, y prestado en forma de una mera ratificación del que con anterioridad había presentado su esposo, en el que este ni tan siquiera da cuenta de haber presenciado el percance. Falta de prueba que, por lo demás, tampoco ha podido superarse a través del trámite de mejora de la solicitud puesto a disposición de la interesada por el Instructor del procedimiento, que la informó incluso de los requisitos necesarios para el caso de que dicha prueba fuera testifical. En definitiva, no se ha aportado ninguna prueba que permita considerar que el daño alegado sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público e imputarlo a la Administración. Tales extremos solo encuentran justificación en lo afirmado por la perjudicada, lo que no es bastante para tenerlos por ciertos. Como ya hemos expuesto con ocasión de dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza de unos daños, la

falta de prueba sobre la causa determinante de estos es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Ello nos lleva a concluir que no existe prueba del imprescindible nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público; consideración que nos exime de cualquier otra respecto a la entidad de los desperfectos observados en la vía pública o a la cuantía de la indemnización solicitada.

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,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE GRADO.