

Expediente Núm. 302/2009
Dictamen Núm. 156/2010

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 8 de julio de 2010, 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 8 de junio de 2009, 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. Con fecha 17 de septiembre de 2007, se presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la calle, de La Felguera, concejo de Langreo, ocurrida el día 14 del mismo mes, a las 11:00 horas, en el tramo comprendido “entre el bar (...) y la ferretería”.

La reclamante manifiesta en el escrito que “tropecé en una baldosa en malas condiciones y dando tumbos me caí”. Añade que “me lastimé en la rodilla izquierda y la mano del mismo lado” y que, en Urgencias, le “escayolaron la mano”.

Adjunta informe del Área de Urgencias de Traumatología de un hospital público, de fecha 14 de septiembre de 2007. Constan antecedentes de “osteoporosis. Artrosis. Fx escafoides” y que la reclamante, de 84 años de edad, “acude por fractura (...) muñeca izda. al caer contra el suelo”. Tras radiografía en proyección escafoides, se diagnostica “contusión muñeca izda. y gonalgia izda.”.

2. Figura en el expediente informe de la Policía Local fechado el 15 de septiembre de 2007, que da cuenta de la personación de la ahora reclamante en las dependencias policiales el mismo día 15 para manifestar que “el día 13 de los corrientes cuando transitaba por la acera derecha, según el sentido de la marcha de los vehículos, de la calle, a la altura aproximadamente de, tropezó con una baldosas sueltas y en mal estado y cayó al suelo./ Como consecuencia de la mencionada caída, se reprodujo una lesión que creía curada en su muñeca izquierda, por lo que tuvo que ser escayolada” y que “la situación de deterioro de las citadas baldosas fue comprobada por el agente (...), quien manifiesta que a la altura del número 2 de la calle hay varias baldosas sueltas y rotas que pueden llegar a ser un peligro para la integridad de las personas, principalmente ancianos”. También consta informe del Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo del día 5 de noviembre de 2007, según el cual, “girada visita de inspección a la zona de referencia se observa que el pavimento de la acera se encuentra deteriorado, por lo que se procedió a su reposición en evitación de accidentes como el que se denuncia”.

3. Con fecha 4 de noviembre de 2007, por oficio del Concejal Delegado de Régimen Interior, se notifica a la reclamante la apertura del trámite de

audiencia por un plazo de 10 días, “a fin de que pueda examinar el expediente, solicitar las copias que del mismo interese, formular las alegaciones y aportar las pruebas que estime pertinentes”. Asimismo se le advierte que “deberá presentar factura de los daños causados o indicarnos el importe reclamado”.

4. Mediante resolución del Concejal Delegado de Régimen Interior, de 26 de junio de 2008, notificada a la reclamante el día 3 de julio de 2008, se le comunica que “en relación con la reclamación de daños (...) causados como consecuencia de una caída (...), al hallarse varias baldosas sueltas y rotas (...), nos informan que ya se ha procedido a su reposición, quedando en debidas condiciones la zona, cumpliendo lo solicitado./ Por ello, le comunico el archivo del referido expediente”.

5. El día (ilegible) de julio de 2008, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un recurso de reposición contra “la resolución de fecha 26 de junio de 2008 para que, tras los trámites legales oportunos, dicte otra en la que se deje sin efecto la misma, continuándose el procedimiento por sus trámites en el sentido de darme traslado a efectos de concretar la cuantía indemnizatoria por las lesiones padecidas”.

6. Mediante resolución del Concejal Delegado de Régimen Interior, de 5 de septiembre de 2008, notificada a la reclamante el día 11 del mismo mes, se estima el recurso de reposición interpuesto. Asimismo resuelve “reiterar la petición de factura de los daños causados o indicarnos el importe reclamado”.

7. Consta un escrito de fecha 9 de septiembre de 2008, sin antefirma, dirigido a los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo en el que se solicita “se emita un nuevo informe concretando si procede estimar dicha reclamación”. Con fecha 12 de septiembre de 2008, el Jefe de los Servicios Operativos remite

un escrito ratificándose en “el contenido de mi anterior informe de fecha 5 de noviembre de 2007”.

8. Con fecha 26 de septiembre de 2008, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que valora el daño en siete mil seiscientos siete euros con noventa y cuatro céntimos (7.607,94 €) por los siguientes conceptos: 111 días improductivos, 2 puntos de secuela y un incremento del 10% por factor de corrección. Adjunta informe de un especialista del Servicio de Traumatología de un hospital público, de fecha 26 de septiembre de 2007, en el que se refiere “fractura escafoideas mano izda. el 15-5-07 tratada con yeso. Nuevo traumatismo el 14-9-07 con dolor base 1^{er} meta./ Se retira inmovilización el 26-9-07”. Una nota añadida, de fecha 2 de enero de 2008 dice: “buena evolución. Asintomática. Causa alta el día de la fecha”.

9. Mediante escrito de fecha 30 de septiembre de 2008, se remite a la correduría de seguros copia del expediente.

10. Con fecha 19 de mayo de 2009, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Langreo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, pues aunque según el informe de “la Policía (...) efectivamente hay varias baldosas sueltas y el informe de los Servicios Operativos es que el pavimento se encuentra deteriorado (...) debe denegarse la responsabilidad ya que el informe de la Policía es de dos días después a la presunta ocurrencia por lo que sin negar el mal estado de las baldosas, (...) no existe la necesaria probanza de la caída”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 8 de junio de 2009, registrado de entrada el día 16 del 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 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 17 de septiembre de 2007, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 14 de septiembre del mismo año, 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, apreciamos que el informe del Jefe de los Servicios Operativos no contiene una descripción de los defectos que la acera presentaba. Tampoco adjunta fotografías o croquis que pudieran suplir dicha carencia. En él, sólo se realiza una calificación genérica del mismo, calificándolo de deteriorado, según criterios que tampoco se manifiestan. Esta deficiencia en el informe impide que el órgano competente para resolver y este Consejo Consultivo realicen por sí la apreciación y consiguiente valoración de dicho estado y, en última instancia, del funcionamiento del servicio público de vías.

No obstante, la insuficiencia del informe resulta suplida, en parte, con el de la Policía Local, que consigna la existencia de baldosas sueltas y rotas. Sin embargo, ninguno de los informes emitidos hace una descripción general de la acera, anchura, localización en la misma de las baldosas sueltas y rotas, si éstas presentaban algún desnivel -y en su caso, la entidad del mismo-, datos todos ellos que resultan necesarios para el análisis de la cuestión. Ahora bien, a la

vista de lo que razonamos en la consideración sexta, no resulta necesaria la emisión de otros informes.

Advertimos, asimismo, que en el expediente que analizamos no consta actuación de ningún órgano administrativo o funcionario como instructor del procedimiento: los informes de la Policía Local y de los Servicios Operativos obran incorporados al expediente sin que figure la petición de los mismos; con fecha 9 de septiembre de 2008 se solicita nuevo informe a los Servicios Operativos mediante un oficio carente de la identificación de quien lo firma; otros trámites, entre ellos el de audiencia, han sido realizados por el Concejal Delegado y la propuesta de resolución está formulada por la Junta de Gobierno Local. Hemos de recordar al respecto que el artículo 35 de la LRJPAC contempla, entre los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, el de identificar a las autoridades y al personal bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos, y se deduce del artículo 78.1 de dicho texto legal que es el órgano que tramite el procedimiento quien ha de practicar, de oficio, “los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”.

Como hemos reseñado, nada de esto sucede en el presente procedimiento. A estos efectos y, en concreto, por lo que se refiere a la propuesta de resolución, debemos traer a colación el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Su artículo 172 establece que en los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos. Según el artículo 175 del mismo “Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes: a) Enumeración clara y sucinta de los hechos./ b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y/ c) Pronunciamiento que haya de contener la parte dispositiva”.

También 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, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había 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 43.3, 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.

SEXTA.- La reclamante interesa indemnización por lesiones que atribuye a una caída en la vía pública, al tropezar en una baldosa “en malas condiciones”.

Hay constancia en el expediente de que la interesada fue diagnosticada el día 14 de septiembre de 2007, de contusión en muñeca izquierda y gonalgia

izquierda, por lo que debemos considerar probada la efectividad de estos daños, con independencia de su valoración económica, que habremos de analizar en caso de apreciar la concurrencia de los requisitos que originan la responsabilidad 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, debe analizarse si los referidos daños personales son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquéllos se produjeron.

La reclamante atribuye las lesiones a una caída en la vía pública, sin embargo no ha acreditado ni la realidad de la misma ni su forma y circunstancias, sin que la mera alegación por su parte sea suficiente para tenerla por cierta. A pesar de haber sido expresamente informada de ello, la reclamante no ha aportado prueba alguna de cómo ocurrieron los hechos. Es más, ella misma se contradice respecto a la fecha en que la supuesta caída se produjo: en el escrito inicial afirma que fue el día 14 de septiembre de 2007, mientras que en la comparecencia ante la Policía Local manifestó haberse caído el día 13.

Como ya hemos expuesto con ocasión de dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de éste es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los principios plasmados en los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

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.