

Expediente Núm. 311/2009
Dictamen Núm. 163/2010

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 15 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 19 de junio de 2009, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 21 de febrero de 2008, el Jefe de la Policía Local de Langreo remite al Negociado de Secretaría del Ayuntamiento la comparecencia realizada el día 19 de febrero de 2008 por una vecina del municipio, “referente a caída, así como tres fotografías, y diligencias de los agentes de este Cuerpo (...), para la tramitación que proceda”.

Manifiesta la interesada en la comparecencia celebrada el día 19 de febrero de 2008 que “sobre las 12:20 horas del día 16 de febrero de 2008, cuando me dirigía andando de Lada a La Felguera, por el puente que une ambas localidades y al final de este (...), tropecé con el saliente de una baldosa del solado, que estando suelta, sobresalía por encima del nivel de la acera pública, cayendo al suelo sobre mi brazo izquierdo, lo que me causó las (...) lesiones de las que actualmente estoy convaleciente”.

La interesada aporta, según consta en diligencia aneja a la comparecencia, los siguientes documentos: a) Documento manuscrito, titulado “declaración de testigos”, fechado el 19 de febrero de 2008, en el que tres personas, que se identifican expresando su DNI y domicilio, manifiestan que “el día 16 de febrero del presente año, sobre las 12:20 horas, aproximadamente, fueron testigos presenciales de la caída en el puente que une las poblaciones de Lada con La Felguera, de la denunciante, por tropezón con una baldosa del solado, que estando suelta, sobresalía por encima del nivel de la acera pública”. b) Informe del Área de Urgencias de Traumatología de un hospital de la red pública, de fecha 16 de febrero de 2008, en el que se consigna como impresión diagnóstica “fractura en 3 fragmentos extremidad proximal húmero I” y como “mecanismo” de producción de las lesiones “caída sobre hombro iz. Tropezó”. c) Tres fotografías del lugar identificado por la reclamante como el de la caída.

Las diligencias policiales integran, además, el acta de la comparecencia efectuada por tres agentes de la Policía Local en la que manifiestan que el día 16 de febrero de 2008, sobre las 15:15 horas, fueron requeridos por la reclamante, que salía del hospital “con el brazo en cabestrillo”, quien les comunicó que “en la mañana de dicho día había tropezado con una baldosa en el puente de Lada, cayendo al suelo”. Refieren que informaron a la interesada de la necesidad de presentarse en las dependencias policiales “al objeto de tomarle comparecencia sobre los hechos narrados”, y que tras personarse aquella “a las 18:35 horas” en las citadas dependencias, “a las 19:50 horas del día 19 de febrero de 2008, los agentes (...) se trasladan al lugar donde se produjo la caída observando cómo la baldosa reflejada en las fotografías

aportadas por la compareciente se encontraba levantada, sobresaliendo de las demás, realizándose tres fotografías” que se incorporan a las diligencias policiales.

2. Mediante oficio notificado a la reclamante el día 5 de marzo de 2008, el Concejal Delegado de Régimen Interior le comunica que para iniciar la tramitación del expediente remitido por la Policía Local es necesario que “presente, si así lo considera oportuno, la correspondiente reclamación de daños acompañada de la factura y cualesquiera otros extremos (que) estime conveniente señalar, caso contrario se archivará el expediente de referencia sin más trámite”.

3. El día 11 de marzo de 2008 la interesada presenta en el registro municipal un escrito en el que solicita que se “tenga por instada reclamación en solicitud de indemnización por responsabilidad por la actuación anormal del Ayuntamiento”. Respecto de los perjuicios ocasionados a consecuencia de la caída, señala que ha sufrido daños personales que no puede aún cuantificar “al estar en tratamiento médico y convaleciente de las lesiones”. Propone, “a efectos de lo dispuesto en el artículo 6 del RD 429/93, de 26 de marzo”, prueba documental “consistente en los documentos que obran en el expediente”, y testifical de las mismas personas ya identificadas en el escrito de 19 de febrero del mismo año. Al escrito acompaña tres fotografías del lugar de los hechos.

4. Previa citación, el 2 de abril de 2008 el Secretario General toma declaración a los testigos propuestos por la reclamante, reflejándose en las actas correspondientes que “a las generales de la ley”, dos de ellos contestan conocer a la reclamante “de vista” y la tercera manifiesta ser su hija, “lo que no le impide decir la verdad”. Los tres relatan que se cruzaron con la accidentada en el puente y pudieron “presenciar cómo sufrió una caída, a causa de que una de las baldosas se encontraba levantada con respecto a las otras, cayendo sobre el

hombro". Exhibidas las fotografías unidas al expediente las reconocen como "fidedignas".

5. El Jefe de los Servicios Operativos informa, con fecha 9 de abril de 2008, que una vez que "se tuvo conocimiento del accidente a través de la Policía Local, se procedió, por personal municipal, a la reposición del pavimento".

6. Con fecha 9 de mayo de 2008 se notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por plazo de diez días. En el mismo escrito se le requiere para que presente "factura de los daños causados" o indique "el importe de lo reclamado".

7. Mediante escrito presentado en el registro de entrada municipal el día de 15 del mismo mes, la reclamante solicita copia del expediente. En la misma fecha y lugar presenta un escrito de alegaciones en el que reitera "lo manifestado en mi escrito presentado el día 11 de marzo de 2008", y manifiesta no poder "cuantificar en este momento la indemnización que intereso al estar en tratamiento médico y convaleciente de las lesiones".

8. Mediante oficio de 19 de mayo de 2008, el Concejal Delegado de Régimen Interior traslada copia del expediente a la interesada y a la correeduría de seguros.

9. El 21 de noviembre de 2008 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento un escrito de la reclamante mediante el que cuantifica la indemnización por los daños sufridos en la cantidad de trece mil quinientos veintitrés euros (13.523,00 €).

Al escrito adjunta una copia del informe de alta del Servicio de Traumatología de un hospital de la red pública, fechado el día 21 de octubre de 2008, en el que consta que la perjudicada "es controlada en C. Externas de Traumatología y enviada a rehabilitación para su tratamiento, siendo dada de

alta por nuestra parte el día 6-10-08 con una limitación de la movilidad: abducción 130°, antepulsión 130°, rotación externa de 70° y una rotación interna de 20°, que debemos de considerar como secuelas de la fractura”.

10. Con fecha 5 de marzo de 2009 se registra de entrada el informe elaborado por el departamento de siniestros de la aseguradora el día 2 de octubre de 2008 en el que se expresa lo siguiente: “entendemos que debe defenderse la no responsabilidad del asegurado en el siniestro de referencia puesto que basándonos en las fotos aportadas por la Policía Local el defecto es mínimo (...) y salvable en condiciones normales”.

11. En sesión celebrada el 17 de marzo de 2009, la Junta de Gobierno Local “acuerda por unanimidad dejar el asunto pendiente, iniciando una negociación con la damnificada con la mediación del Corredor de Seguros”.

12. El día 2 de junio de 2009, la compañía de seguros reitera que no cabe apreciar responsabilidad municipal y manifiesta “que la negociación económica con un damnificado sólo la puede ejercer la compañía aseguradora”.

13. En sesión celebrada el 2 de junio de 2009, la Junta de Gobierno Local propone desestimar la reclamación presentada “al considerarse que el defecto de la baldosa es mínimo y salvable en condiciones normales, entrando dentro del principio de riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública”.

14. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de junio de 2009, registrado de entrada el día 26 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 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 secuela". En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 11 de marzo de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae

origen el día 16 de febrero 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.

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 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.

SEXTA.- La reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos a consecuencia de una caída en la vía pública. La realidad del daño alegado, dejando al margen cuál haya de ser su concreta valoración económica, ha resultado acreditada por los informes médicos emitidos por los Servicios de Urgencias y de Traumatología de un centro sanitario público aportados por la propia reclamante, de los que resulta que sufrió una fractura humeral izquierda, que curó con secuelas. Las circunstancias en que se produjo la caída, al tropezar la interesada con una baldosa de la acera que se encontraba suelta y “levantada con respecto a las otras”, han resultado averdadas, asimismo, por las declaraciones de los testigos.

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, debemos determinar si el daño puede imputarse al funcionamiento del 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.

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, máxime cuando éste se compone generalmente de baldosas cuyo diseño suele incluir relieves y hendiduras, de igual modo que otros elementos que de ordinario se sitúan en las aceras, como las tapas de alcantarillas y registros, que comportan resaltes de cierto espesor. 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 los distintos materiales del terreno y 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.

En el caso que analizamos, la presencia en el pavimento de la irregularidad denunciada ha sido corroborada por los agentes de la Policía Local personados en el lugar de los hechos tres días después del accidente y puede apreciarse en las diversas fotografías incorporadas a las diligencias policiales.

Reconoce, asimismo, la existencia del desperfecto el responsable del servicio de conservación de vías quien, con la mayor diligencia, dio orden de subsanación de la deficiencia observada en cuanto tuvo conocimiento del accidente.

No obstante, ni el reconocimiento por parte de la Administración de la existencia del desnivel denunciado ni la pronta actuación dirigida a su subsanación, autorizan a concluir la existencia de responsabilidad patrimonial municipal, pues la entidad del desnivel que evidencian las fotografías incorporadas al procedimiento es mínima, resultando que aquélla carece de la relevancia suficiente para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos

encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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. 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.