

Expediente Núm. 410/2009
Dictamen Núm. 228/2010

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 7 de octubre 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 27 de octubre de 2009, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la rampa de acceso a unas dependencias municipales.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 6 de noviembre de 2008, la interesada presenta en el Ayuntamiento de Langreo reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al mismo por las lesiones sufridas tras una “fuerte caída” al salir “de las dependencias municipales de la plaza, el día 19 de marzo de 2008.

La reclamante manifiesta en su escrito que “la causa del resbalón fue el estado húmedo y deslizante del piso, a consecuencia de un posible vertido

líquido o por la acción de algún abrillantador o limpiador". A consecuencia del suceso, fue atendida en el Servicio de Urgencias del hospital que indica, al que acudió en compañía de su hija.

Acompaña su escrito de los siguientes documentos: a) Tres informes del Área de Urgencias del hospital en que fue atendida los días 19, 24 y 31 de marzo de 2008. b) Parte de baja por accidente no laboral del 19 de marzo. Propone como testigos presenciales de los hechos a su hija y a otra persona. Por último, declara que "anticipa la aportación de un informe médico de valoración del daño corporal", si bien no precisa la indemnización solicitada.

2. Con fecha 17 de noviembre de 2008, los Servicios Operativos del Ayuntamiento informan que "girada visita al lugar se ha inspeccionado el área de referencia y hemos de señalar que la rampa en cuestión cumple con todas las condiciones exigibles en la normativa vigente por lo que estimamos que su caída pudo producirse determinadamente por una falta de atención, calzado inadecuado, etc., cuestiones que no podemos entrar a valorar y de todas maneras no tenemos constancia de que se haya utilizado ningún tipo de abrillantador pues es absurdo, más bien tendría que ser al contrario y los limpiadores del suelo tiene que ser homologados. En otro orden de cosas, y puestos en contacto con la Policía Local éstos nos señalan que no han tenido reclamación alguna al respecto".

3. Con fecha 4 de diciembre de 2008, el Concejal Delegado de Régimen Interior notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, advirtiéndola de "que deberá presentar factura de los daños causados o indicarnos el importe reclamado".

4. Con fecha 27 de febrero de 2009, el Concejal Delegado de Régimen Interior comunica a la reclamante que, a fin de citar a los testigos propuestos, ha de facilitar "correctamente la dirección" de una de ellas. El día 28 de abril se reitera la solicitud.

5. Con fecha 14 de mayo de 2009, la interesada presenta en el Ayuntamiento escrito en el que proporciona la dirección completa de la testigo propuesta.

6. Con fecha 3 de junio de 2009, previa citación y escrito de comunicación del hecho a la interesada (aunque no consta su recepción), comparecen en las dependencias municipales las dos testigos propuestas. La primera de ellas manifiesta no conocer a la reclamante con anterioridad a los hechos, y “que pudo comprobar como hace ya más de un año (aproximadamente durante la Semana Santa), la reclamante sufrió una aparatosa caída en la rampa que existe en la Plaza al encontrarse muy resbaladiza probablemente porque se hubiera brillantado con anterioridad; de hecho, ella misma pudo comprobarlo momentos antes. Tras el accidente acompañó a la herida durante un tiempo hasta que la hija de la damnificada se personó haciéndose cargo de su madre”.

Por su parte, la hija de la reclamante declara que “pudo comprobar como el 19 de marzo del pasado año aproximadamente, la reclamante sufrió una aparatosa caída en la rampa que existe en la Plaza siendo avisada del accidente por (la otra testigo compareciente), procediendo a hacerse cargo de su madre y trasladándola al hospital”.

7. Por escrito de 15 de junio de 2009, el Concejal Delegado de Régimen Interior remite copia del expediente a la Compañía de Seguros con la que el Ayuntamiento tiene contratada póliza de responsabilidad civil, así como comunicación a la interesada de tal remisión. La aseguradora informa el día 10 de agosto que “ninguna responsabilidad es imputable al Excmo. Ayuntamiento”.

8. Con fecha 1 de septiembre de 2009, se notifica a la interesada escrito del Concejal Delegado de Régimen Interior por el que, al amparo de lo establecido en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y con

advertencia de archivo en caso de no aportación, se le requiere que cuantifique la indemnización reclamada.

9. Con fecha 18 de septiembre de 2009, la interesada presenta en el Ayuntamiento de Langreo solicitud de indemnización “en la cantidad total de 70.000 euros, sin perjuicio de ulterior liquidación con arreglo al siguiente desglose”, 13.708,35 € correspondientes a la multiplicación de 15 puntos por 913,89 €, a lo que suma 23.756,20 € correspondientes a 446 días de incapacidad multiplicados por la cantidad de 53,20 €, añadiendo 3.747 € en calidad de “factor de corrección 10%”. Todo ello, “sin perjuicio de intereses y gastos y de que el monto de la indemnización haya de incrementarse en una cantidad no inferior a 30.000 € más, para el caso de que, como es previsible, sea finalmente declarada en situación de incapacidad permanente total para su profesión habitual”.

Aporta una citación, de fecha 6 de agosto de 2008, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, a fin de efectuar el pertinente reconocimiento médico “necesario para evaluar, calificar y revisar la situación de incapacidad” temporal y en relación a la prestación económica que viene percibiendo, y un informe médico emitido por especialista privado “para valoración de grado de incapacidad”.

10. Con fecha 29 de septiembre de 2009, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Langreo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, dado que “el informe técnico señala que dicha rampa cumple todas las condiciones exigidas en la normativa vigente y que tampoco se tiene constancia de que se utilizara ningún abrillantador”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de octubre de 2009, registrado de entrada el día 30 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 6 de noviembre de 2008 y la caída por la que se reclama tuvo lugar el día 19 de marzo 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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento.

En primer lugar, se observa que el informe del servicio afectado carece de referencias a ciertos elementos fácticos que debieron ser objeto de análisis por su relevancia para la determinación de los hechos, tales como la eventual relación de los hechos con tareas de limpieza de los accesos, o las propias características físicas y técnicas del lugar. En relación al primero de los aspectos, crucial dado que a ello atribuye la reclamante la caída por su efecto deslizante, únicamente se afirma que “no tenemos constancia de que se haya utilizado ningún tipo de abrillantador pues es absurdo, más bien tendría que ser al contrario y los limpiadores del suelo tienen que ser homologados”, sin entrar a precisar horarios o métodos de limpieza empleados. A ello se une que nada se indica respecto a las condiciones del acceso y, especialmente, si la rampa constituye la vía exclusiva de paso, sin alternativa para el usuario, limitándose a señalar que “la rampa en cuestión cumple con todas las condiciones exigibles en la normativa vigente”.

Por otra parte, la audiencia a la interesada tiene lugar una vez emitido el informe del servicio responsable, siendo anterior tanto a la práctica de la

prueba testifical como a la incorporación de documentación adicional al expediente. Al respecto, debemos recordar que, de conformidad con el artículo 84 de la LRJPAC, el trámite de audiencia ha de practicarse una vez “instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución”. No obstante, no apreciamos que se haya generado indefensión a la reclamante, ya que cabe suponer que no existiría variación en los testimonios de haber estado presente la reclamante en su práctica, y la documentación incorporada con posterioridad al trámite de audiencia, o bien es aportada por ella misma (caso de la relativa a la petición de indemnización), o reitera el contenido de la ya obrante en el expediente al darse audiencia (caso del informe de la aseguradora, que remite al informe del servicio afectado).

Advertimos, asimismo, de que en el expediente que analizamos no consta actuación de ningún órgano administrativo, funcionario o funcionaria como responsable de la instrucción del procedimiento; el informe del servicio afectado se incorpora al expediente sin que figure su petición; 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, a tenor de lo establecido en el artículo 78.1 de la LRJPAC, es el órgano administrativo 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”.

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 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.- La reclamante interesa una indemnización por los daños derivados de una caída sufrida en la rampa de acceso a las dependencias municipales ubicadas en la plaza de la localidad el día 19 de marzo de 2008.

Resulta acreditado, a la vista de los informes médicos aportados, que tras la caída la interesada fue atendida el mismo día en el Área de Urgencias hospitalarias con un diagnóstico de “policontusiones” e indicación de que no presenta lesiones óseas en radiografía de cráneo, hombro y lumbar, prescribiendo paracetamol y reposo relativo. Consta nueva atención en ese área de urgencias los días 24 (por persistencia de inflamación en el miembro inferior derecho) y 31 de marzo (por referir que, desde hace cuatro días, padece cervicalgia irradiada a hombro derecho con dificultad para elevación del brazo). Los informes emitidos nos permiten apreciar que la interesada experimentó un daño físico real y cierto, cuya entidad, extensión y valoración habremos de analizar, en su caso y junto con los restantes padecimientos posteriores, de apreciar la concurrencia de los restantes requisitos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, susceptible de evaluación económica 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 solicitante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si esta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Según la reclamante, la “causa del resbalón fue el estado húmedo y deslizante del piso, a consecuencia de un posible vertido líquido o por la acción de algún abrillantador o limpiador”. Estando obligada la Administración a mantener en buen estado de conservación y funcionamiento las instalaciones en las que presta sus servicios, antes de analizar si se ha producido un incumplimiento de dicha obligación, deben examinarse las circunstancias del accidente, sin las cuales no es posible establecer el nexo causal entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial. Si bien ha de tenerse en cuenta que la reclamante no explicita tal relación de causalidad entre el accidente y el funcionamiento del servicio público.

El sucinto relato de la caída efectuado por la dicente y las circunstancias que narra no resultan, sin embargo, acreditadas en el procedimiento a la vista tanto del contenido del informe emitido por los Servicios Operativos del Ayuntamiento como de la prueba testifical practicada a solicitud de la interesada. Del primero, sobre cuyas carencias nos hemos pronunciado en la consideración jurídica cuarta, se deduce únicamente la improbable utilización de “abrillantador” en la rampa, así como el empleo de limpiadores “homologados”, debiendo entenderse por tales aquellos que minimizan el efecto resbaladizo que pudieran implicar.

De las declaraciones de las testigos resulta que una de ellas no se encontraba en el lugar cuando sucedió la caída y otra afirma que, “tras el accidente acompañó a la herida durante un tiempo hasta que la hija de la damnificada se personó haciéndose cargo de su madre”. Sin embargo, el testimonio de esta última no aclara si vio la caída o a la reclamante ya en el suelo, pues el acta de comparecencia recoge “que pudo comprobar como hace ya más de un año (...) la reclamante sufrió una aparatosa caída en la rampa”. En cuanto a la causa de la caída, esta testigo sí señala que la rampa se encontraba “muy resbaladiza probablemente porque se hubiera abrillantado con anterioridad; de hecho, ella misma pudo comprobarlo momentos antes”; sin que conste que, pese al peligro que supondría esta situación, al hecho de la caída y a que esta testigo permaneciera junto a la herida hasta la llegada de su familiar, ya después del accidente, ninguna advertencia se realice al personal de las dependencias municipales sobre lo ocurrido.

En definitiva, si bien puede admitirse la existencia de la caída, de la documentación obrante en el expediente no puede inferirse que la causa de la misma haya sido la existencia de una sustancia resbaladiza, de origen no identificado, y menos aún atribuir la responsabilidad de su existencia al titular del acceso, ya sea por acción u omisión.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, cuando no existe prueba que permita conocer la forma 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.

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.