

Expediente Núm. 413/2009

Dictamen Núm. 229/2010

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 3 de noviembre 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 vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 18 de febrero de 2009, el Jefe de la Policía Local de Langreo remite al Negociado de Secretaría municipal comparecencia ante la misma de la interesada, celebrada el 14 de febrero del mismo año, así como cinco “fotografías y diligencias de agentes de este Cuerpo”, “para la tramitación que proceda”.

En la comparecencia, la reclamante manifiesta “que sobre las 11:00 horas del día de la fecha, iba caminando por la calle, cuando tropezó con un adoquín que sobresale del pavimento, a la altura del kiosco, cayendo al

suelo con resultado de lesiones que se reflejan en el parte de asistencia al hospital. Que fue trasladada al ambulatorio por los (agentes) (...) y después al hospital (...) donde le realizaron las pruebas pertinentes”.

En las diligencias mencionadas en el oficio se comunica que “el día 14 de febrero del año en curso, cuando realizaba servicio de mercado, fue alertada por ciudadanos los cuales comunicaron que en la c/ una señora había caído y estaba sangrando por la nariz. Que se localiza a la señora ya levantada y llorando, la cual dice que había caído debido al mal estado de unos adoquines. Que la señora resultó ser” la interesada, a quien se traslada al centro de salud y luego al hospital. Posteriormente, “se realizan varias fotos a los adoquines de la mencionada calle, desconociéndose el punto exacto donde cayó, ya que a la llegada de la agente la señora no se encontraba en el lugar de la caída, no obstante, sí le comentó a la agente por dónde había sido”. Añade que “observado minuciosamente el lugar, se ve que son muchos los tramos en que hay adoquines rotos, así como se ve que en algunos tramos también hay bordillos que les faltan trozos”. Por lo que “la agente considera necesario revisar todas las peatonales y ponerles solución para evitar las caídas”.

Se acompaña un informe del Área de Urgencias del Hospital, en el que se refleja la asistencia prestada con fecha 14 de febrero de 2009, siendo la impresión diagnóstica “traumatismo facial” y “artritis postraumática codo” derecho, así como las cinco fotografías tomadas por la Policía.

2. Con fecha 26 de febrero de 2009, el Concejal Delegado de Régimen Interior comunica a la interesada la recepción de la comparecencia, indicándole que “para iniciar la tramitación de dicho expediente 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 sin más trámite”.

3. Con fecha 6 de marzo de 2009, la reclamante formula reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Langreo. Relata que el día 14 de febrero de 2009, sobre las 11:00 horas, “cuando caminaba por la calle

(...) sufrí una caída como consecuencia del impacto contra un adoquín sobresaliente del pavimento”, a consecuencia de la cual dice haber sufrido los daños personales que figuran en la documentación que acompaña al escrito, así como daños materiales consistentes en la rotura “absoluta” de las gafas que portaba en ese momento y que, además, “a raíz de la caída (...) necesito diariamente la asistencia de una persona a efectos de realizar las tareas indispensables, ordinarias y extraordinarias de la vida”.

Entiende que “es obligación y responsabilidad del Ayuntamiento (...) mantener en buen estado las vías públicas del municipio, evitando y subsanando su mal estado cuando este entraña peligrosidad. En el presente caso”, continúa, “la existencia de un incorrecto, anómalo y deficiente estado del pavimento y su adoquinado, así como de su perímetro adyacente, provocó mi caída (...), existiendo por tanto una falta de diligencia o negligencia por parte de este Ayuntamiento, dándose todos los requisitos para que se pueda exigir la correspondiente responsabilidad patrimonial”.

Precisa, finalmente, en cuanto a la indemnización que estima procedente, que los daños personales “aún no son susceptibles de cuantificación, por estar en periodo de sanación”, y en cuanto a los daños materiales, que se aportará “la factura de su reparación (...) en cuanto se disponga de ella”.

Adjunta a su escrito los siguientes documentos: a) Cuatro fotografías “tomadas en el lugar donde se produjo la caída y que reflejan el deficiente estado del pavimento”. b) Comparecencia efectuada ante la Policía Local el mismo día de la caída. c) Informe del Área de Urgencias hospitalarias de igual fecha. d) Informe de un centro médico privado, sin fechar, en el que se consigna “diagnóstico: fisura de la cabeza del radio, codo derecho”.

4. Con fecha 17 de abril de 2009, el Jefe de los Servicios Operativos informa que una vez “se tuvo conocimiento del accidente a través de la Policía Local, se procedió por personal municipal a la regularización del pavimento en la zona objeto de la caída”.

5. Con fecha 6 de mayo de 2009, el Concejal Delegado de Régimen Interior notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, significándole “que deberá presentar factura de los daños causados o indicarnos el importe reclamado”.

6. Con fecha 15 de mayo de 2009, la interesada presenta escrito de alegaciones en el que, en primer lugar, considera que el contenido del informe de los Servicios Operativos “evidencia el mal estado” del pavimento “con carácter previo a la caída y la causa indubitada del accidente sufrido”.

Además, indica que tanto los daños personales como “los gastos en atención a ellos” para la “asistencia personal” requerida “para los actos y tareas propias de la vida diaria” no son susceptibles de cuantificación “dado que aún se está en periodo de tratamiento”. Aporta factura, de fecha 23 de marzo de 2009, de las gafas adquiridas “en sustitución de las dañadas con motivo de la caída”, que asciende a doscientos noventa y siete euros (297,00 €).

7. Con fecha 28 de julio de 2009, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que la interesada cuantifica los daños personales y materiales sufridos en “11.973,20 euros”, que desglosa como sigue: “8.033,20 euros” correspondientes a daños personales; 297 euros correspondientes a daños materiales (las gafas que portaba cuando cayó), y 393 euros y 3.250 euros correspondientes a “gastos médicos y asistenciales”.

A su vez, detalla la indemnización por los daños personales del siguiente modo: “incapacidad temporal, 151 días improductivos no hospitalarios x 53,20 euros/día”, aportándose para su acreditación certificado de una clínica privada de fisioterapia, en el que se indica que la paciente ha asistido a “un total de 17 sesiones”, e informe de alta de un centro médico privado, en el que se concretan los “días de baja, desde el 14 de febrero de 2009 hasta hoy, día 15 de julio de 2009, que le damos el alta”.

En cuanto a los denominados “gastos médicos y asistenciales”, aporta factura de la atención recibida en la clínica de fisioterapia para el tratamiento de “fisura de codo derecho postraumática” y “justificante acreditativo de pago”

a una persona cuya copia del documento nacional de identidad aporta, "por importe de 3.250,00 €, en concepto de prestación de servicios de asistencia personal y doméstica derivada de la incapacidad temporal consecuencia de la caída", indicando que fue contratada "a efectos de realización de las tareas inherentes a (...) las funciones de la vida diaria (...) por un periodo de cinco meses (...), desde el día de la caída hasta la estabilización de las lesiones sufridas como consecuencia de la misma". Desglosa a su vez el pago, que fue de 750 euros los tres primeros meses y de 500 euros los dos últimos.

8. Con fecha 7 de agosto 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, lo que se notifica a la interesada. La citada compañía informa el día 13 de agosto que "ninguna responsabilidad es imputable al (...) Ayuntamiento (...) puesto que, atendiendo a las fotos aportadas por la reclamante (...) se aprecia un defecto mínimo que entendemos es salvable en condiciones normales".

9. Con fecha 6 de octubre de 2009, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Langreo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, argumentando que la compañía aseguradora "en su escrito de 13 de agosto señala que ninguna responsabilidad le cabe al Ayuntamiento, ya que a la vista de las fotos aportadas por la reclamante cuando supuestamente se produjo la caída, se aprecia un defecto mínimo, salvable en condiciones normales".

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de noviembre de 2009, registrado de entrada el día 10 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, dado que la interesada presenta escrito de reclamación con fecha 6 de marzo de 2009 y la caída por la que se reclama tuvo lugar el 14 de febrero del mismo año, 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, apreciamos que el informe del Jefe de los Servicios Operativos no contiene una descripción de los defectos que la zona presentaba, ni adjunta fotografías o croquis que pudieran suplir dicha carencia. En él únicamente se indica que tras tener “conocimiento del accidente a través de la Policía Local, se procedió (...) a la regularización del pavimento”. Por su parte, el órgano competente para resolver emite propuesta de resolución basada no en el informe del servicio afectado, sino en el emitido por la compañía aseguradora, el cual sostiene que “a la vista de las fotos aportadas por la reclamante (...) se aprecia un defecto mínimo, salvable en condiciones normales”, según criterios que tampoco se manifiestan.

No obstante, la insuficiencia del informe resulta suplida, en parte, con el de la Policía Local, en el que, tras precisar que “el punto exacto” de la caída se desconoce, “ya que a la llegada de la agente la señora no se encontraba en el lugar” en que esta se produjo, si bien “le comentó (...) por dónde había sido”, se indica que “observado minuciosamente el lugar, se ve que son muchos los tramos en que hay adoquines rotos, así como se ve que en algunos tramos también hay bordillos que les faltan trozos”.

En todo caso, ninguno de los informes emitidos hace una descripción general del lugar, del carácter peatonal o no de la zona, de su anchura o de la localización en la misma de adoquines sobresalientes y la entidad de tal defecto (que es el alegado en concreto por la perjudicada como motivo del accidente),

datos todos ellos que resultarían necesarios para el análisis de la cuestión. Ahora bien, a la vista de lo que razonamos en la consideración sexta de este dictamen, no juzgamos necesaria la emisión de otros informes.

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 “cuando caminaba por la calle”, “como consecuencia del impacto contra un adoquín sobresaliente del pavimento”, el día 14 de febrero de 2009.

Resulta acreditado, a la vista de los informes médicos aportados, que la interesada sufrió “traumatismo facial” y “artritis postraumática” del codo derecho, según diagnóstico proporcionado el día de la caída en el Área de Urgencias del hospital al que acude, 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, 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.

La reclamante atribuye las lesiones a una caída en la vía pública, cuya realidad se admite con base en las diligencias instruidas por la Policía Local, en las que se consigna que quien suscribe fue “alertada por ciudadanos, los cuales comunicaron que en la (calle) (...) una señora había caído y estaba sangrando”.

Sin embargo, la dicente no ha acreditado la forma en que se produce, sin que la mera alegación por su parte sea suficiente para tenerla por cierta, puesto que ninguna prueba aporta acerca de cómo ocurrieron los hechos, a excepción de las mencionadas diligencias policiales, en las que se constata que “se localiza a la señora ya levantada”, “desconociéndose el punto exacto donde cayó, ya que a la llegada de la agente la señora no se encontraba en el lugar de la caída”; por tanto, no se pronuncian tampoco sobre el posible motivo de la misma.

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.

A ello hemos de añadir que el “deficiente” estado del pavimento que la interesada invoca como causa del daño consiste, en las fotografías por ella misma aportadas, en un adoquín ligeramente sobresaliente sobre los adyacentes en un suelo con tal modalidad de pavimento y con las irregularidades consustanciales al mismo. Ateniéndonos pues a lo alegado por la reclamante alcanzaríamos idéntica conclusión a la ya expuesta.

La valoración de las circunstancias alegadas nos situaría, a los efectos de enjuiciar la imputación a la Administración de los daños eventualmente padecidos, ante la obligación de examinar si la prestación del servicio público

de conservación del pavimento de las vías urbanas incluye la garantía de que no exista en una acera o en una vía destinada al tránsito peatonal un adoquín sobresaliente sobre los restantes.

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, ni que alcancen a la obligación de eliminar, de forma perentoria, toda imperfección o defecto de una acera u otro tipo de vía peatonal, por limitado que sea. 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 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.

A juicio de este Consejo Consultivo, un adoquín ligeramente sobresaliente respecto al resto constituye una anomalía irrelevante que carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento.

En tales supuestos, 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.