Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Expediente Núm. 73/2010
Dictamen Núm. 13/2011

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 20 de enero 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 5 de febrero de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ……, por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 27 de marzo de 2008, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública.

Inicia la perjudicada su escrito relatando "que el pasado día cuatro de febrero" de 2008, cuando "se dirigía a su domicilio (…) se tropezó con unas

obras mal rematadas y sin señalización -varios tubos insertos en el suelo destacaban sobre las baldosas- y (...) se cayó al suelo de forma aparatosa".

Refiere que "a consecuencia de dicha caída sufrió diversas lesiones de las que aún se encuentra en proceso de curación, entre ellas, y según consta en el justificante de asistencia emitido por su médico de cabecera, 'contusión centro-facial y epistaxis que precisó taponamiento, así como dolorimiento en la parrilla costal derecha'", además de "manchas de sangre y desgarros en su gabardina y manchas de sangre en el bolso que portaba".

Al escrito de reclamación acompaña, "como prueba de todo lo manifestado", fotografías del "estado de la acera y tubos con los que tropezó", de las "lesiones faciales", de las "manchas de sangre de la lesionada en la acera", y del estado de la gabardina y del bolso que llevaba el día del siniestro. A las fotografías adjunta, además, los siguientes documentos: a) Informe suscrito el día 19 de febrero de 2008 por una doctora de atención primaria, en el que se anota que "la paciente sufrió una caída, al tropezar en una acera que estaba en mal estado. Fue vista" en el Servicio de Urgencias del centro de Salud y "consta en su historia que presentaba una contusión centro-facial y epistaxis que precisó taponamiento, así como dolorimiento en parrilla costal" derecha. Posteriormente "fue vista por mí, el 7-2-2008 por persistir y aumentar dicho dolor torácico. Realizada Rx se descartó fractura costal. Persiste dolor, mucho menos intenso a día de hoy, sigue precisando analgésicos pautados y persisten restos del hematoma centrofacial. Valoraré en 7 días". b) Facturas de compra de la gabardina y del bolso que llevaba el día del siniestro, que, según señala, quedaron "inutilizables" a causa de los daños. La factura de la gabardina, por importe de 398 euros, está fechada el día 10 de marzo de 2008; la factura del bolso asciende a 98 euros y tiene fecha del 5 de enero del mismo año.

2. Con fecha 24 de abril de 2008, el Jefe de los Servicios Operativos informa, en relación con la reclamación presentada, que "una vez que, en estos Servicios

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Operativos, se tuvo conocimiento de los hechos se procedió, por personal municipal, a la eliminación del problema planteado".

3. Con fecha 8 de mayo de 2008 se notifica a la interesada que "una vez emitidos los correspondientes informes, se le concede un plazo de audiencia de diez 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, y ello como trámite previo a su resolución por este Ayuntamiento, significándole que deberá presentar factura de los daños causados o indicarnos el importe reclamado".

4. El día 20 de mayo de 2008 la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que afirma que "nada nuevo tiene que decir ni añadir a lo ya expuesto en el escrito de 27 de marzo".

Añade que "en este acto solo tiene una prueba nueva que aportar, y es el informe médico emitido por su doctora de cabecera en el que se acreditan los daños personales sufridos, el cual se adjunta", y que "el importe de lo reclamado a través de este acto es la cantidad de seis mil sesenta y nueve euros (6.069 €); tal cuantía es la resultante de sumar los daños materiales causados (469 € según las facturas aportadas en su día)" y los "daños personales sufridos (5.600 € según se puede desprender de la valoración del informe médico aportado con el presente escrito)".

En el informe médico que adjunta, firmado el día 12 de mayo de 2008 por una doctora, consta como "diagnósticos o problemas de salud significativos que presenta la persona", lo siguiente: "7-02-2008 dolor tórax músculo/huesos nc./ 2-04-2007 golpe, ver contusión./ 4-02-2008 contusión de la cara". A lo anterior se añade que la "paciente, como consecuencia de una caída en la vía pública atendida en este (centro de salud), sufrió contusiones en cara y hemotórax iz. sin fracturas costales. El dolor persistió y durante 2 semanas tomó analgesia pautada. Posteriormente los tomó a demanda durante 2 sem. A día de hoy persiste tumoración de origen hemorrágico en la zona supraciliar izq.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

en encapsulado, asintomático y en lenta regresión. No es probable que su reabsorción sea completa".

5. El día 3 de abril de 2009, a solicitud del Concejal Delegado de Régimen Interior, se emite informe por parte del Departamento de Siniestros de la entidad aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene contratado un seguro de responsabilidad, en el que se refleja que "de los antecedentes obrantes en nuestro poder no se concluye responsabilidad que pudiera resultar imputable en los hechos ocurridos".

6. El día 6 de mayo de 2009, el Secretario General comunica a la aseguradora que "la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día veintiuno de abril de dos mil nueve, adoptó entre otros el siguiente acuerdo: (...) dejar el asunto pendiente por un lado, a fin de que (la aseguradora) informe de manera concreta y no a través de una fórmula estereotipada y por otro, se aclare por parte de los Servicios Operativos, si tales tubos se debían a una obra municipal o por el contrario, a la de algún contratista que en tal calle pudiera haber desarrollado una obra".

7. Con fecha 15 de junio de 2009, el Jefe de los Servicios Operativos informa que "los tubos que sobresalían del suelo correspondían a anclajes de un cierre que un día se colocó para el cerramiento de la parcela./ Se desconoce en estos Servicios a quien pertenecía la titularidad del cierre".

8. El día 18 de noviembre de 2009 el Departamento de Siniestros de la aseguradora informa que "de los antecedentes obrantes en nuestro poder y a la luz de las fotos que obran en el expediente administrativo, no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable en los hechos ocurridos, dado que el desnivel que forman los tubos que sobresalen en la acera es mínimo".

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

9. Según consta en certificación extendida por el Secretario General, el día 12 de enero de 2010 la Junta de Gobierno Local adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo: "el informe de (la aseguradora) una vez ampliado (...) llega a la conclusión de que el desnivel que formaban los tubos que sobresalían de la acera es mínimo, por lo que de acuerdo con las últimas sentencias recaídas en la materia se efectúa propuesta de denegación, elevándose el mismo al Consejo Consultivo al sobrepasar lo pedido del límite legal (6.069 euros)".

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de febrero de 2010 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 ……, adjuntando a tal fin copia autentificada del mismo.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

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 27 de marzo de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 4 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, se ha practicado un trámite de audiencia y elaborado una 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.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

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 reglamento "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".

En lo que a la audiencia de la perjudicada se refiere, observamos que, aunque efectivamente se ha abierto aquel trámite inmediatamente después de la emisión el día 24 de abril de 2008 del informe por parte del Jefe de los Servicios Operativos, con la audiencia practicada no se satisfacen los requerimientos impuestos por el artículo 84.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC). En efecto, se señala en el artículo mencionado que dicho trámite conlleva poner de manifiesto el procedimiento a los interesados, o a sus representantes, en un momento concreto, esto es, instruidos "los procedimientos e inmediatamente

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

antes de redactar la propuesta de resolución". La finalidad de la audiencia, que no es otra que posibilitar a los interesados la eficaz defensa de sus derechos e intereses mediante la puesta a su disposición de los elementos de hecho y de derecho manejados durante la instrucción, evidencia que el momento en el que se celebre aquel trámite no tiene una importancia meramente formal.

En el caso que analizamos, tras la audiencia, la instrucción del procedimiento ha continuado con la incorporación al procedimiento de sendos informes, del Jefe de los Servicios Operativos, librado el 15 de junio de 2009, y de la aseguradora, de fecha 18 de noviembre del mismo año, redactándose seguidamente la correspondiente propuesta de resolución desestimatoria en la que se acoge el razonamiento expresado en el último de los informes citados. Sin embargo, se ha obviado la previa apertura de un nuevo trámite de audiencia, lo que ha privado a la perjudicada de la posibilidad de conocer los informes incorporados al procedimiento tras su comparecencia y de formular a la vista de ellos las alegaciones y justificaciones que juzgara pertinentes para la defensa de sus intereses.

La garantía del derecho de defensa de la interesada exigiría la retroacción del procedimiento al objeto de practicar un nuevo trámite de audiencia y recabar luego de este Consejo el oportuno dictamen. Sin embargo, a pesar de la citada omisión, dado que existen en el expediente elementos de juicio suficientes para que este órgano pueda emitir su parecer sobre el fondo del asunto, no estimamos necesaria la retroacción de actuaciones, ya que cabe suponer razonablemente que, de subsanarse la citada omisión, la propuesta de resolución no variaría.

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.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

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

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

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, concurran, 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.- Es objeto de nuestro análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la interesada reclama a la Administración municipal una indemnización por los daños sufridos a consecuencia de una caída en la vía pública.

En lo que a la efectividad de los daños se refiere, las contusiones facial y costal y la epistaxis alegada constan en los informes médicos aportados por la interesada, por lo que han de considerarse probados, al margen de cuál haya de ser su concreta valoración económica. Las fotografías aportadas evidencian, asimismo, ciertos daños en una gabardina y en un bolso.

Ahora bien, la existencia de unos daños efectivos, evaluables económicamente e individualizados 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, hemos de determinar cómo se produce la caída y si el daño que acarrea es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) pavimentación

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

de vías públicas urbanas", y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma. Ello requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

La interesada atribuye el origen del siniestro al estado que presentaba la acera en el lugar del accidente. Afirma que "tropezó con unas obras mal rematadas y sin señalización", más en concreto señala que "tropezó" con unos "tubos" que "destacaban sobre baldosas" de la acera. Las fotografías que adjunta al escrito de reclamación muestran la presencia en una acera de seis tubos metálicos insertos en una loseta, elevados respecto del plano de ésta. Los defectos señalados incumplen el estándar de seguridad exigible en un lugar destinado al tránsito peatonal y generan un peligro evidente para cualquier transeúnte, del que la Administración debería responder.

No obstante, no ha acreditado la interesada, sobre la que recae la carga de la prueba, que el suceso haya sido provocado por las irregularidades denunciadas. Aun cuando las fotografías incorporadas al expediente reflejan el deficiente estado del pavimento, no aporta la reclamante prueba alguna de que los hechos sucedieron exactamente como refiere, es decir, no acredita la realidad misma de la caída ni que la causa de ella fuera el estado de la vía, descartando cualquier otro motivo. Tales consideraciones sólo encuentran justificación en lo afirmado por la interesada, lo cual no es bastante para tenerlas por ciertas. En ausencia de prueba acerca del hecho dañoso y de la causa que lo provoca no es posible establecer el nexo causal de los perjuicios alegados con el servicio público al que se le imputa la responsabilidad patrimonial.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Como ha señalado este Consejo en anteriores dictámenes, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que se produjeron los hechos, esta ausencia de prueba es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, e impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia resulta 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,

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.