

Expediente Núm. 161/2010
Dictamen Núm. 17/2011

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 2011, 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 31 de mayo de 2010, 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 6 de agosto de 2009, se presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras resbalar y caer en la avenida, el día 22 de julio del mismo año.

Manifiesta la reclamante en su escrito que la caída tuvo lugar “a la altura de la urbanización,” donde “hay un paso de peatones resbaladizo”, y que se debió “al mal estado del pavimento”. Sobre los daños, señala que sufrió “una

fractura de tobillo (...) teniendo que ser operada en el Hospital", y añade que fueron testigos dos personas, a las que identifica.

Adjunta un "informe de alta provisional" del hospital, de fecha 28 de julio de 2009, en el que consta la fecha de ingreso, que coincide con el día del accidente, con el diagnóstico "fractura tobillo" y la intervención realizada.

2. Figura en el expediente un informe del Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo -fechado el 19 de octubre de 2009- según el que, "girada visita de inspección a la zona, no se observa anomalía alguna en el pavimento que pudiera ser el origen del accidente que se denuncia".

3. Con fecha 5 de noviembre de 2009, por oficio del Concejal Delegado de Régimen Interior, se notifica a la reclamante la necesidad de que en un plazo de 10 días debe "presentar factura de los daños causados o indicarnos el importe reclamado", instándola asimismo a que señale "el domicilio de los testigos de los hechos".

4. El día 30 de noviembre de 2009, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que reitera que la caída se produjo "en el paso de peatones (...) de acusada pendiente en estado resbaladizo por la pintura que delimita dicho paso peatonal", facilita los datos de las dos testigos presenciales y valora el daño en catorce mil euros (14.000 €), correspondientes a los "días de hospitalización y asistencias posteriores".

5. Con fecha 3 de diciembre de 2009, el Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo cita a las dos testigos propuestas el día 21 de diciembre de ese año, lo que se comunica igualmente a la perjudicada.

El 21 de diciembre de 2009, comparecen en las dependencias municipales las dos testigos citadas. La primera de ellas manifiesta conocer a la reclamante por ser vecina y que, sin que pueda precisar la fecha, "durante el pasado verano (...) y sobre mediodía, pudo comprobar cómo (la reclamante)

sufrió una caída al resbalar en el paso de cebra existente en la avda.", y añade que "el motivo de la caída a su juicio, fue el hecho de que tanto este paso como otro próximo, estaban pintados resultando resbalosos, añadiendo que precisamente ese día estaba lloviendo con mucha intensidad"; por último manifiesta que permaneció con la interesada hasta la llegada de la ambulancia.

Por su parte, la segunda testigo compareciente, que tampoco puede precisar la fecha, la sitúa "aproximadamente durante el pasado mes de junio o julio" y en el mismo lugar indicado por la primera. Declara que "pudo comprobar cómo (la reclamante) sufrió una caída al resbalar en el paso de cebra existente en la avda."; añade que "el motivo de la caída, a su juicio, fue el hecho de que tanto este paso como otro próximo, estaban pintados recientemente por lo que resultaban resbalosos, añadiendo que precisamente ese día estaba lloviendo con mucha intensidad".

6. Con fecha 22 de diciembre 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, comunicando a la interesada tal remisión.

7. El día 23 de marzo de 2010 tiene entrada en el registro municipal un escrito de la compañía aseguradora en el que señala que "entendemos que ninguna responsabilidad es imputable" al Ayuntamiento, puesto que "atendiendo al contenido del Informe Técnico Municipal, en la zona de la supuesta ocurrencia no se observa anomalía alguna en el pavimento que pudiera ser el origen de la reclamación formulada".

8. Mediante escrito notificado el 8 de abril de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, "a fin de que (...) una vez emitidos los correspondientes informes (...) pueda examinar el expediente, solicitar las copias que del mismo interese, formular las alegaciones y aportar las pruebas

que estimen pertinentes, y ello como trámite previo a su resolución por este Ayuntamiento”.

9. Con fecha 4 de mayo de 2010, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Langreo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, argumentando que “han informado los Servicios Operativos señalando que no se observa anomalía alguna en el pavimento que pudiera ser causa del percance” y que la compañía aseguradora “ha informado igualmente (...) en el mismo sentido del Técnico”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 31 de mayo de 2010, registrado de entrada el día 8 de junio del mismo año, 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, el escrito de reclamación se presenta con fecha 6 de agosto de 2009, y la caída por la que se reclama tuvo lugar el 22 de julio 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, se advierte la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento.

En primer lugar, en el expediente que analizamos no consta actuación de ningún órgano administrativo o funcionario como instructor 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 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 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 derivados de una caída sufrida en “un paso de peatones resbaladizo”.

Resulta acreditado, a la vista del informe médico aportado, que la interesada sufrió una “fractura de tobillo izquierdo”, de la que fue intervenida, por lo que consta la realidad del daño alegado, 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 dichos requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si esta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Respecto a la realidad y circunstancias de la caída, la reclamante manifiesta en su escrito inicial que cayó en un paso de peatones resbaladizo, debido “al mal estado del pavimento”; posteriormente, en el escrito de 30 de noviembre de 2009, añade que sucedió en un “paso de acusada pendiente en estado resbaladizo por la pintura que delimita dicho paso peatonal”. La práctica de la prueba testifical avalan la realidad de lo alegado, pues ambas testigos, que presenciaron la caída, la describen como consecuencia de “resbalar en el paso de cebra”, añadiendo que tanto ese paso de peatones como otro próximo “estaban pintados recientemente por lo que resultaban resbalosos”. Igualmente, afirman que “estaba lloviendo con mucha intensidad”.

Procede, por tanto, analizar si el incidente es consecuencia del funcionamiento de un servicio público municipal, como alega la reclamante.

Según 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.

A tenor de la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de las calles, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad. 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 en el diseño y mantenimiento de las vías públicas urbanas una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, o los imprescindibles para facilitar el tránsito peatonal acorde con las características del terreno, con las elevaciones y depresiones propias del territorio sobre el que crece la ciudad. 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, 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.

La reclamante se refiere, en su escrito inicial, a un “paso de peatones resbaladizo” y a un genérico “mal estado del pavimento”, precisando en un segundo escrito que se trataba de un “paso de acusada pendiente en estado resbaladizo por la pintura que delimita dicho paso peatonal”, lo que unido a las circunstancias meteorológicas concurrentes -según las declaraciones testificales- produce la caída. Por tanto, a tenor de su propia declaración intervienen en la producción del accidente tres circunstancias relativas al pavimento del paso de peatones (“resbaladizo”, “mal estado” y “acusada pendiente”), sin que se aporten pruebas objetivas que permitan fundar la existencia de los defectos imputados, y ello a pesar de que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante.

Por su parte, el informe emitido por los Servicios Operativos tres meses después del accidente afirma que “no se observa anomalía alguna en el pavimento que pudiera ser el origen del accidente”; sin que quepa presumir, a pesar de su parquedad y del silencio que guarda respecto a las propiedades de las franjas de señalización del paso de peatones, que el material utilizado para pintar las marcas viales no fuera idóneo.

A la vista de la documentación incorporada el expediente, este Consejo Consultivo no puede considerar acreditada la existencia de un pavimento en “mal estado”. Por otra parte, la existencia probada de lluvia intensa el día del accidente explica la situación resbaladiza del paso de peatones, lo que unido a su acusada pendiente obligaba a incrementar el deber de diligencia que tiene cualquier peatón, pues constituía un factor de riesgo añadido al general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública.

La ausencia total de prueba respecto de otras características de la vía descritas en la reclamación, y susceptibles de ser conceptuadas de peligrosas, impide a este Consejo apreciar el incumplimiento del servicio público de su conservación y mantenimiento y establecer una relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público municipal.

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.