

Expediente Núm. 162/2010
Dictamen Núm. 28/2011

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 27 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 1 de junio de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones sufridas tras recibir el impacto de una señal de tráfico.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 6 de agosto de 2009, la perjudicada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas el día 3 de agosto de 2009 al caérsele encima “una señal de tráfico”, cuando se encontraba cruzando una calle de la localidad de La Felguera. Precisa que la señal “se encontraba arrancada y apoyada en un

poste”, y que fue atendida primero en el Servicio de Urgencias de un centro de salud y después en un hospital. Solicita que “se le reparen los daños causados”.

Adjunta informes relativos a la atención sanitaria recibida en Atención Primaria y en el Área de Urgencias - Traumatología del Hospital, ambos de fecha 3 de agosto de 2009, así como dos fotografías, sin fechar, del lugar en el que se encuentra la señal.

2. Con fecha 5 de octubre de 2009, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informa que el escrito de reclamación “debe ser remitido a los responsables de la empresa Construcciones, para que por sus técnicos, a la vista del contenido del mismo, procedan en consecuencia”.

3. Con fecha 7 de octubre de 2009, el Jefe de la Policía Local informa que “consultados los archivos” de la misma “no consta incidencia alguna en relación con este suceso”, si bien, “según informan los Inspectores (...), la referida señal fue retirada por la empresa `Construcciones´ (con consentimiento tácito municipal) para la realización de una obra mayor en las inmediaciones, y sujeta a un poste de madera sito en la intersección de las calles (...), cayendo posteriormente. Fue nuevamente colocada en dicho poste por personal municipal, continuando en la actualidad en el lugar”.

4. Con fecha 13 de octubre de 2009 se concede a la interesada un plazo de 10 días para que indique “la cuantía de la indemnización reclamada, concretando asimismo los medios de que pretenda valerse”.

5. Con fecha 28 de octubre de 2009 se concede a “Construcciones, un plazo de 10 días “a fin de que puedan examinar el expediente y formular las alegaciones que estimen pertinentes, y ello como trámite previo a su resolución por este Ayuntamiento”.

6. El día 4 de noviembre de 2009, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que indica que a consecuencia del golpe recibido sufrió una “contusión en cráneo, hombro derecho y cuello, lesiones graves de las que aún no se halla curada al día de hoy, al encontrarse a tratamiento rehabilitador, motivo por el cual aún no se ha podido cuantificar el daño causado”.

Adjunta, además de nuevas copias de los informes ya presentados junto con la reclamación inicial, la siguiente documentación: a) Derivación desde el centro de salud para tratamiento fisioterapéutico, de fecha 18 de agosto de 2009. b) Informe médico emitido por una clínica privada, de fecha 3 de agosto de 2008 (*sic*). c) Informe elaborado por un “centro de terapias múltiples” y dos facturas emitidas por el mismo los días 24 de septiembre y 23 de octubre de 2009, por el concepto “sesiones de osteopatía”.

7. Con fecha 19 de noviembre de 2009, un representante legal de “Construcciones”, presenta escrito en el Ayuntamiento en el que indica que por la empresa “no fue retirada señal alguna” en el lugar indicado, “ni colocada” en poste alguno y que “cierto es que la sociedad (...) está realizando una obra en las inmediaciones del lugar donde se produce el accidente”, pero que “en el mes de agosto, fecha en que acaece el siniestro, no se encontraba trabajando nadie en la misma, al estar todo su personal disfrutando de las vacaciones”. Finaliza señalando “que la zona donde se produce el accidente” es un “lugar habitual de ambiente nocturno los fines de semana”, momento en el que “se producen esporádicamente actos vandálicos, como arrancar señales de tráfico (y) desperfectos en mobiliario urbano”.

8. El día 20 de noviembre de 2009, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que cuantifica la indemnización en un total de seis mil ciento treinta y seis euros con diez céntimos (6.136,10 €), de acuerdo con el siguiente desglose: “15 días de curación impeditivos”, 798 €;

“87 días de curación no impeditivos”, 2.492,55 €; secuela “síndrome postraumático cervical 3P”, 2.081,58 € y por “facturas abonadas”, 763,97 €.

Adjunta informe y facturas de fecha 13 de noviembre de 2009, emitidos por un centro de fisioterapia.

9. Con fecha 27 de noviembre de 2009, el Jefe de los Servicios Operativos emite informe en el que resalta la “disparidad de criterios” existente entre las afirmaciones de la constructora y de la Policía Local, y precisa que la señal “no fue colocada por personal” de ese Servicio.

10. Con fecha 10 de diciembre de 2009, el representante de la empresa presenta escrito en el que indica que “después de varias averiguaciones, reconoce que procedió a mover la señal causante de las lesiones, dos años antes del accidente”.

11. Con fecha 21 de diciembre de 2009 se notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 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”.

12. Con fecha 18 de enero de 2010, la interesada presenta en una oficina de correos escrito de alegaciones en el que reitera los argumentos contenidos en escritos anteriores, añadiendo que se encuentra a “tratamiento psicológico (...) agravado como consecuencia del citado accidente”. Indica que “corresponde a ese Ayuntamiento (...) el haber establecido elementos o sistemas de protección suficientes a fin de evitar que la citada señal, mal colocada o sujeta, pudiera causar daños a los peatones”.

Adjunta informe psicológico, emitido por una clínica privada el 15 de enero de 2010, en el que se consigna que la paciente acude a consulta desde el 7 de enero de 2010.

13. Con fecha 21 de enero de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior remite a la compañía aseguradora del Ayuntamiento copia del expediente, que informa, el día 27 de abril, en el sentido de que “debe desestimarse” la reclamación ya que “ninguna responsabilidad es imputable” a la Administración, “debiendo en su caso dirigirse la misma contra la empresa `Construcciones´”.

14. 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 en el sentido de que esta señal no fue colocada por el Ayuntamiento sino por Construcciones, la cual ha efectuado alegaciones (...). Ha informado Mapfre en el sentido de exonerarse de responsabilidad, ya que la damnificada debería dirigirse” a la empresa.

15. En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de junio de 2010, registrado de entrada el día 8 de junio del mismo año, V. E. 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 el escrito de reclamación se presenta el 6 de agosto de 2009 y los hechos por los que se reclama tuvieron lugar el 3 de agosto de 2009, es claro que ha sido 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.

Así, observamos que no consta en el expediente que analizamos actuación de ningún órgano administrativo, funcionario o funcionaria como responsable de la instrucción del procedimiento. En efecto, los informes de los servicios afectados se incorporan 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”.

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”.

Hemos de señalar también 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.

En relación al trámite de audiencia, observamos que al notificar su iniciación no se facilita una relación de los documentos obrantes en el expediente. Apreciamos, asimismo, que con posterioridad a su celebración se ha incorporado al expediente un informe, emitido por una compañía aseguradora, sin que exista constancia de que se haya dado traslado del mismo a la interesada. No obstante, y a pesar de que tal práctica resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 84.1 de la LRJPAC, teniendo en cuenta que el contenido del mencionado informe coincide, en lo sustancial, con los suscritos por el Jefe de la Policía Local y por el Jefe de los Servicios Operativos con anterioridad a la apertura del trámite de audiencia, cuya argumentación reproduce la propuesta de resolución, consideramos que no se ha producido indefensión de la perjudicada, lo que hace innecesaria la retroacción de las actuaciones.

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.- Interesa la perjudicada una indemnización por los daños sufridos a consecuencia del impacto de una señal de tráfico que se encontraba desplazada de su lugar originario y “apoyada en un poste” en la vía pública.

De la documentación obrante en el expediente resulta acreditado que tras el golpe la interesada presentaba “hematoma en región parietal” izquierda y “pesadez en cuello”. Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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.

El artículo 25.2, letra b), de la LRBRL establece que corresponde a las Corporaciones Locales la “Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas”, así como, con carácter general, el cuidado de los elementos dispuestos a tal efecto. En el mismo sentido, el artículo 7.a) del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, atribuye a los Ayuntamientos competencia para “La ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad”, mientras que su artículo 57.1 determina que “Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”. A su vez, el art. 58. 2 de la misma Ley establece que “salvo por causa justificada, nadie debe instalar, retirar, trasladar, ocultar o modificar la señalización de una vía sin permiso del titular de la misma”.

La utilización por la Administración municipal, en uso de las competencias enumeradas en el artículo 25.2, letra b), de la LRBRL, de elementos destinados a la ordenación del tráfico, en este caso una señal, ha de

hacerse de modo tal que evite riesgos innecesarios a los viandantes, lo que exige, con carácter general, la diligencia debida en lo que se refiere a la vigilancia de su colocación o traslado por terceros, mediando el pertinente permiso, en un lugar distinto al que le corresponde.

Sin embargo, en el presente caso, la primera cuestión que es preciso dilucidar radica en algo previo, la determinación de los hechos por los que se reclama. 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 este sería 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 *necitas probando incumbit ei qui agit* y *onus probando incumbit actori*, e impediría, por sí sola, apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

En relación con el accidente que alega haber sufrido la reclamante, lo cierto es que ninguna prueba aporta de su existencia y circunstancias, más allá de su propio relato de los hechos, acompañado de los partes de asistencia médica recibida. Es cierto que el informe emitido por la Policía Local reconoce la anómala ubicación de la señal (“sujetada a un poste de madera”) y que se encontraba caída en el momento de inspeccionar el lugar, pero también constata que no tuvo conocimiento del suceso concreto que motiva la reclamación, por lo que nada puede acreditar acerca de la realidad de los hechos concretos que refiere la interesada.

La ausencia de prueba no permite dar por acreditada la realidad y circunstancias del accidente que la reclamante dice haber sufrido, por lo que no resulta procedente que este Consejo valore en qué medida influyó una eventual inactividad de los servicios municipales en la evitación de riesgos añadidos para los peatones, derivados de actuaciones privadas con ocasión de la realización de una obra. Lo que, en definitiva, impide analizar si, en el caso sometido a

dictamen, existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

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.