

Expediente Núm. 310/2010
Dictamen Núm. 277/2011

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
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 septiembre 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 5 de octubre de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por los daños sufridos al caer en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 19 de enero de 2010, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que expone “que sobre las once horas del lunes 11 de enero del presente año, cuando la compareciente bajaba de su domicilio hacia La Felguera (...) resbaló y cayó al suelo a causa de una enorme placa de hielo que había en la calzada, fracturándose la muñeca izquierda”. Prosigue la interesada manifestando que entiende “que el accidente sufrido es atribuible al Ayuntamiento de Langreo como sujeto responsable por

ser titular de la vía en la que se produjo, y ser responsable de su conservación, mantenimiento y seguridad, obligaciones que incumplió absolutamente desde el 8 de enero hasta las 14 horas del 11 de enero en que echaron un saco de sal, después del accidente sufrido por la compareciente". La reclamante denuncia la pasividad del Ayuntamiento a pesar de que "para el período comprendido entre el día 7 de enero y los sucesivos existían predicciones meteorológicas, publicadas en los medios de comunicación, de que iban a producirse intensas nevadas". Prosigue la interesada su relato fáctico señalando que "nada más sufrir el accidente fue llevada al Hospital, donde fue intervenida de urgencia con diagnóstico de fractura de 1/3 radio distal izquierdo, permaneciendo ingresada tres días, lesiones de las que aún está a tratamiento". Finaliza solicitando al Ayuntamiento "tenga por formulada reclamación en materia de responsabilidad patrimonial". Adjunta un Informe de Alta Provisional de la reclamante de fecha 13 de enero de 2010 emitido por un centro sanitario dependiente del Servicio de Salud del Principado de Asturias, así como una fotografía que según manifiesta se corresponde con "la vía en que se produjo el accidente en el estado que presentaba el día del accidente", documentos ambos que son propuestos como medio de prueba, a la vez que solicita la práctica de prueba testifical de dos personas, vecinos del lugar y que "se encontraban presentes en el exterior de su domicilio cuando se produjo el accidente", así como de una tercera persona que, en su condición de taxista, "trasladó a la compareciente al hospital".

2. El día 2 de febrero de 2010, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo emite un informe sobre el escrito presentado por la reclamante. En él se detalla la actividad desarrollada por estos Servicios Operativos durante los días en los que se produjo el temporal de nieve y frío en la zona en los siguientes términos: "estos Servicios Operativos dedicaron su trabajo los días 7-8-9-10 y 11 de enero a mantener los accesos principales de los núcleos rurales y urbanos en las condiciones mínimas de tránsito y ello independientemente de acudir en ayuda de emergencia de aquellas personas

que por diversos motivos se vieron necesitados de ser auxiliados. En ningún momento estos Servicios Operativos eludieron la responsabilidad de atender las llamadas de aquellos ciudadanos que reclamaron nuestra presencia. La Sra. (...) entenderá la imposibilidad física que supone actuar en todo el territorio del Concejo y en todos los frentes en que la situación personal de un ciudadano requiere una ayuda, máxime si no se recibe esa llamada. No obstante debo manifestar que independientemente de la labor realizada por los Operarios municipales, existía un depósito de almacenamiento de sal a disposición de toda persona que pasara a recogerlo, tal y como lo hicieron numerosos ciudadanos a quienes agradecemos su colaboración con estos Servicios”.

3. El día 10 de febrero de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo remite diferentes escritos tanto a la reclamante como a las tres personas a las que había propuesto se les tomara declaración respecto a las circunstancias en que se produjo la caída, a efectos de su comparecencia.

En la documentación que obra en el expediente remitido consta la recepción de la notificación por el taxista, si bien no consta declaración alguna de su parte. Las otras dos personas propuestas como testigos por la interesada, no aportan con su declaración ningún dato relevante a los efectos de la presente reclamación, más allá de constatar la nevada que existía en la zona donde se produjo la caída sufrida por la reclamante y confirmar el dato de que esta cayó debido a la nieve existente, sin añadir detalles más concretos.

4. El día 23 de febrero de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo dirige a la interesada un escrito en el que pone en su conocimiento la necesidad de “presentar factura o indicarnos la cuantía de la indemnización reclamada”. El día 12 de marzo de 2010, esta presenta un escrito en el que manifiesta la imposibilidad en este momento de “concretar todavía el importe de la indemnización reclamada por no estar determinado el alcance de las lesiones”.

Tras ser dada de alta por los servicios de rehabilitación del Hospital, la reclamante procede a la cuantificación de la indemnización solicitada mediante escrito que tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento el día 16 de junio de 2010. La interesada cuantifica el total de la cantidad reclamada en quince mil quinientos cincuenta y dos euros con treinta y un céntimos (15.552,31 €), desglosada del siguiente modo: 5.097,70 euros por 95 días impeditivos; 1.068,56 euros por 37 días no impeditivos; 6.931,62 euros por 9 puntos de lesiones permanentes; 693,16 "por 10% por per. ingresos"; y 1.761,27 "por pérdida capacidad".

A este escrito se adjunta un informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital, de fecha 19 de mayo de 2010, en el que se consignan los datos más relevantes de la asistencia prestada a la reclamante en el citado centro desde el día en que sufrió la caída hasta la fecha de la emisión del informe.

5. El día 21 de junio de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo remite una copia de lo hasta entonces instruido a una correduría de seguros, solicitando la emisión de informe acerca de la reclamación interpuesta. En la misma fecha se comunica a la reclamante la petición de este informe.

Consta en el expediente remitido un informe elaborado por el departamento de siniestros de una compañía aseguradora, que tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento reclamado el día 6 de agosto de 2010, en el que, a la vista de los datos obrantes en el expediente concreto, se concluye que "en el caso que nos ocupa entendemos que no ha existido ningún funcionamiento administrativo anormal, y que a todas luces resultaría ilógico pretender que los Ayuntamientos cubriesen con sal la totalidad de las vías públicas para evitar la formación de hielo, que por otra parte consideramos una consecuencia del periodo invernal, y de fuerza mayor por tanto".

6. El día 13 de agosto de 2010 se notifica a la interesada un escrito del Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo que pone

en su conocimiento “que una vez emitidos los correspondientes informes, se le concede un plazo 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”. Dentro del plazo conferido al efecto, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento un escrito de alegaciones, acompañado de recortes de prensa correspondientes a las fechas en las que se produjo el temporal que provocó la nevada y heladas que sacudieron a toda la Comunidad Autónoma, en el que muestra su disconformidad con las conclusiones alcanzadas en sus informes tanto por los Servicios Operativos del Ayuntamiento, como por la compañía aseguradora, lo que la lleva a reafirmarse en los términos de la reclamación interpuesta. En concreto, argumenta que el daño era evitable, pues “se produjo por la existencia de una placa de hielo, en que se transformó la nieve acumulada, que no se habría consolidado si el ayuntamiento hubiera removido la nieve, o simplemente hubiera esparcido sal los días previos, o mismamente la tarde anterior. Lo que excluye la fuerza mayor”.

A la vista de las alegaciones de la reclamante, el día 26 de agosto de 2010 el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento reclamado firma un nuevo informe en el que se ratifica en su informe anterior de fecha 2 de febrero de 2010.

7. Completa el expediente remitido una diligencia del Secretario General del Ayuntamiento de Langreo “para hacer constar que la Junta de Gobierno, en sesión celebrada el día 7 de septiembre de dos mil diez, adoptó entre otros, el siguiente acuerdo: ‘(...) Reclamación de daños por caída interesada por (...). Por parte de la citada se señala que el pasado 11 de enero sufrió una caída cuando bajaba desde su domicilio (...). Consta en el expediente fotografías en las que se aprecia la enorme cantidad de nieve caída, la inclinación de la cuesta y la rodadura abierta en la nieve; los Servicios operativos han informado acerca de la imposibilidad de actuar en todo el Concejo simultáneamente en estos casos.

Remitido el expediente a (...) informa que existe fuerza mayor por lo que debe desestimarse la reclamación que se ha evaluado en 15.552,31 euros, razón por la que se acuerda efectuar propuesta de resolución desfavorable ´”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de octubre de 2010, registrado de entrada el día 13 de ese 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 formulada por la reclamante, adjuntando a tal fin copia autenticada.

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 caso ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 19 de enero de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 11 del mismo mes y 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.

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 poco se compadece esta exigente regulación con la denominada propuesta de resolución que se somete a nuestro dictamen, carente del sentido y soporte requeridos por los mencionados preceptos legales y huérfana de cualquier referencia a las disposiciones legales que se han aplicado.

Por último, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se ha sido 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.- 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.

Comenzando por el examen de la realidad y las circunstancias concretas de la caída sufrida por la reclamante, hemos de tener por cierto que se produjo un resbalón a causa de la nieve existente en la vía por la que caminaba, ateniéndonos al propio relato de la perjudicada en lo que resulta confirmado por las manifestaciones de dos vecinos, y toda vez que en ningún momento estos aspectos han sido cuestionados por la Administración municipal.

En lo que a la efectividad del daño se refiere, los informes médicos de asistencia prestada a la interesada a raíz de la caída sufrida hasta su alta por mejoría el 17 de mayo de 2010, acreditan que sufrió una “fractura conminuta de radio distal muñeca izq.”, que tras ser tratada con yeso y posterior operación y fisioterapia “presenta una limitación en D. Radial”, por lo que pueden considerarse probados estos daños, al margen de cuál pudiera ser su concreta valoración económica, cuestión que habremos de analizar más adelante si resulta procedente.

En todo caso, 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. En concreto, hemos de analizar si la caída que produjo el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

A este respecto, el artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, y entre otros, los servicios de limpieza viaria, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

Resulta claro, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado las vías públicas en un sentido amplio, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas, por lo que la cuestión que hemos de dilucidar en este momento es si el Ayuntamiento cumplió o no con dicha obligación conforme a estándares de funcionamiento legalmente exigibles, los cuales están en función o derivan de singulares condiciones de tiempo y lugar, singularidad que en el presente caso alcanzan especial relevancia.

En este sentido, hemos de comenzar por señalar que la violencia del temporal de frío y nieve que afectó a nuestra Comunidad Autónoma los días previos a la caída sufrida por la reclamante queda reflejada en las informaciones recogidas en la prensa regional en esas fechas que la propia interesada ha aportado como prueba documental. Se constata incluso la existencia de copiosas nevadas en cota cero o a nivel del mar. Según estas mismas informaciones, para el sábado día 9 de enero de 2010 se esperaban mínimas de 2 grados bajo cero para Langreo, que descendían hasta los 7 grados bajo cero para el día 10, domingo. Si a lo anterior añadimos la contingencia de fuertes nevadas en los días previos, la consecuentemente y más que segura aparición de placas de hielo configuraba una situación extraordinaria de riesgo extremo. El rigor de la situación descrita hace que la totalidad de las vías

públicas existentes en el territorio del Concejo de Langreo fueran susceptibles de la presencia de abundante nieve y eventualmente de un elemento tan extraordinario y peligroso como las placas de hielo.

A la vista de una situación extraordinaria como la descrita y atendiendo a un estándar de funcionamiento lógico y racional, no cabe exigir a la Administración la garantía de la inexistencia de nieve en la vía pública, ni tampoco la retirada de la totalidad de las placas de hielo existentes en las vías de tránsito. Sí le resultaba exigible, y así parece ser que actuó si nos atenemos al informe elaborado por el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento, en orden a minimizar, en la medida de lo posible, las inevitables consecuencias de la extraordinaria situación a la que hubo de hacer frente, actuando según un orden de prioridades, lo que no excluía en modo alguno el auxilio puntual a aquellas personas que lo requerían y entre las que no se encontró la ahora reclamante, que decidió asumir el elevado riesgo de transitar por una zona de pendiente (tal y como se aprecia en la fotografía aportada por la propia interesada) en la que la cantidad de la nieve acumulada, unida a las bajas temperaturas que se venían produciendo desde día previos, anunciaba la más que segura presencia de dificultades para el tránsito peatonal.

La exigencia del recto ejercicio por parte de los Municipios de las competencias que les atribuyen los artículos 25.2 y el artículo 26.1, apartado a), de la LRBRL, antes citados, ha de ser definida en términos de razonabilidad, por lo que no se puede, al socaire del carácter objetivo de la responsabilidad exigible a las Administraciones Públicas, pretender que estas respondan de manera automática en todo caso de los daños producidos a los particulares en espacios públicos, y ello haciendo abstracción de las concretas, y en este caso excepcionales circunstancias en las que tales competencias han de ser ejercidas. Lo contrario conduciría a un más que seguro colapso del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas constitucionalmente establecido.

Lo expuesto determina que no pueda apreciarse nexo causal alguno entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público, y ello hace innecesaria cualquier otra consideración respecto de la indemnización solicitada.

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.