

Expediente Núm. 25/2011  
Dictamen Núm. 282/2011

**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 24 de enero de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ....., por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 16 de junio de 2010, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que expone que “sobre las 9:30 horas” del día 11 de enero de 2010 regresaba a su domicilio después de acompañar a su nieta a un colegio público, y “cuando se encontraba a la altura de la construcción del nuevo cuartel de la Guardia Civil en ..... La Felguera”, resbaló “a causa de la gran cantidad de hielo que había tanto en la calzada como en las propias aceras”. Como consecuencia de la caída, sufrió “un traumatismo

en la muñeca derecha”, del que fue atendida ese mismo día por el Servicio de Traumatología en las Urgencias de un centro hospitalario público. Allí, tras las pruebas realizadas, se le diagnosticó “fractura de colles muñeca derecha”, practicándosele “la reducción de la misma y la colocación de una férula de escayola”. Siguió siendo tratada en dicho hospital por un especialista en Traumatología quien, “después de retirarle la escayola y remitir(la) al Servicio de Rehabilitación, le prescribió el alta con fecha 4 de junio de 2010”, por lo que “permaneció ciento cuarenta y cuatro días (144) en situación impeditiva para su trabajo habitual”.

Considera que las lesiones sufridas son imputables a la entidad local “a causa de la imprevisión de los servicios técnicos municipales (...) en los días iniciales de las sucesivas nevadas”, al “no haber vertido sal o elementos análogos en las calles y aceras de los diversos pueblos importantes del municipio, lo que dio lugar a la formación de grandes capas de hielo en las (...) que daban acceso a los diversos servicios públicos”.

Solicita una indemnización total de ocho mil cuatrocientos veintiséis euros con ochenta y ocho céntimos (8.426,88 €), “más los intereses legales en cuantía del 20% desde la fecha del accidente”, de los que 7.660,80 € corresponderían a los días impeditivos, a razón de 53,20 € diarios, y 766,08 € como factor de corrección por perjuicios económicos (10% de sus ingresos netos anuales por trabajo personal).

Adjunta a la reclamación copia de los siguientes documentos: a) Acta de 12 de enero de 2010, de comparecencia ante la Policía Local del esposo de la reclamante en la que pone de manifiesto la existencia de distintos puntos resbaladizos, cubiertos de nieve y hielo, próximos al centro escolar al que acude su nieta, así como el accidente sufrido por su mujer el día anterior por esa causa. b) Informe del “Área de Urgencias-Traumatología” del centro hospitalario, de fecha 11-01-2010, en el que consta “caída casual en la vía pública por hielo en la acera con traumatismo muñeca derecha”. c) “Parte de consulta y hospitalización”, de 13-01-2010, en el que la facultativa firmante consigna -“para que conste”- que la paciente “sufrió caída el 11-01-2010, precisando acudir al

hospital (...). Diagnóstico: fractura de colles muñeca derecha. Traumatología redujo la fractura y colocó yeso". d) Diversas solicitudes de consultas médicas. e) Nueve fotografías en las que se objetiva la presencia de nieve y hielo en las calzadas y en las aceras.

**2.** El día 30 de junio de 2010, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo emite un informe en el que señala que el personal de estos servicios "estaba destinado a labores de limpieza y acondicionamiento de accesos y vías de comunicación de los distintos núcleos de población", especialmente en los "que la demanda de los vecinos exigían una respuesta rápida por la situación de incomunicación a que se veían abocados por el temporal", pero "deberá comprender (la reclamante) que es imposible actuar en todos los lugares afectados por el problema en el mismo momento", y entiende que, si como describe en su escrito, "la presencia de hielo en las calzadas y aceras era generalizada", "se debería extremar la precaución en su tránsito por las mismas, incluso solicitando a través de la Policía Local, del operativo 112 o de estos Servicios Operativos, la presencia de los mismos en demanda de auxilio para su desplazamiento ante una emergencia, en evitación de accidentes como el que denuncia".

**3.** Mediante escrito de 26 de julio de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior comunica a la interesada la fecha de entrada de su reclamación en el registro municipal, las normas del procedimiento con arreglo al cual se tramitará y los plazos y efectos del silencio administrativo.

**4.** El día 23 de agosto de 2010, el Alcalde en funciones remite a la correduría de seguros de la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene contratada una póliza de responsabilidad civil copia del expediente instruido, al objeto de la emisión de informe acerca de la reclamación interpuesta. Con idéntica fecha se comunica a la reclamante la petición recabada.

5. Con fecha 30 de septiembre de 2010, la entidad aseguradora informa que, “a la vista de los antecedentes, informes y documentos que obran en nuestro poder, entendemos que ninguna responsabilidad es imputable al (...) Ayuntamiento de Langreo” en los hechos que motivan la reclamación pues, tal como indica el informe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento, “a consecuencia del temporal se debería extremar la precaución en el tránsito de las aceras y calzadas”, por lo que consideran “debe desestimarse la petición de responsabilidad patrimonial”.

6. Con fecha 3 de noviembre de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia con vista del expediente durante un plazo de diez días.

7. Mediante escrito presentado el 15 de noviembre de 2010, en una oficina de Correos, la reclamante formula alegaciones por las que considera “inaceptable” que “para encubrir la negligencia” de los Servicios Operativos municipales se dirija la culpa contra quien, precisamente, la sufre. Recuerda que el accidente se produjo “dos días después de la copiosa nevada que cayó en Langreo”, sin que por el Ayuntamiento se hubiera procedido “a la limpieza de las calles afectadas, y no por falta de tiempo, lo que sí se hizo” al día siguiente, “vertiendo sal en las mismas, lo que constituye una solución tardía al problema”. Sostiene que ante el estado que presentaban las calles en esa fecha, “el tránsito por las mismas, aun extremando la prudencia y precaución a que se refiere el informe, era muy difícil, cuando menos imposible”. Añade que “si todas las personas que tuvieron que realizar un trámite de emergencia en esa fecha (...) hubieran tenido que solicitar auxilio de la Policía Local para salir a la calle y caminar por la misma”, se puede asegurar que no existiría suficiente plantilla “para cubrir tal diligencia” que, “como es lógico”, tampoco “les es exigible”. Señala que “el cometido que el Ayuntamiento de Langreo pretende imponer” a los ciudadanos que como ella sufrieron accidentes en esas circunstancias y que hace extensivo a la fuerza policial, “excediéndose de sus competencias, no corresponde a ninguna otra

persona o ente que el propio ayuntamiento". Afirma que "la imprevisión de los servicios técnicos municipales" en los días iniciales de las nevadas, al "no haber vertido sal o elementos análogos en las calles y aceras de los diversos pueblos importantes del municipio", dio lugar a "la formación de grandes capas de hielo", siendo "*vox populi*, por haberlo comentado diversos mandos municipales, que la sal, debido a las continuas nevadas y heladas, se había agotado", hecho que no puede calificarse de fortuito pues "era perfectamente previsible dados los partes meteorológicos, lo que deviene en incuestionable la responsabilidad del ayuntamiento". Por todo ello, reitera la petición de indemnización en la cuantía interesada.

**8.** Con fecha 29 de noviembre de 2010, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo y a la vista de las alegaciones presentadas por la reclamante, emite un nuevo informe ratificándose en el contenido del anterior.

**9.** Mediante diligencia de la Secretaria General en funciones del Ayuntamiento, se "hace constar que la Junta de Gobierno, en sesión celebrada el día catorce de diciembre de dos mil diez", acordó formular "propuesta de resolución desfavorable, ya que en casos de temporal y situaciones meteorológicas extremas, la deambulacion por la calzada debe realizarse extremando la precaución y asumiendo el riesgo inherente que conlleva, por lo que existe una compensación de culpas para quien se aventura a salir a la calle en estas circunstancias".

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de enero de 2011, registrado el día 28 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 caso ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 16 de junio de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 11 de enero de 2010, 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 informes del servicio afectado, 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; los informes del servicio afectado se incorporan al expediente sin que figure su petición; otros trámites, entre ellos el de audiencia, han sido realizados por el Concejal Delegado de Régimen Interior, y la propuesta de resolución está formulada por la Junta de Gobierno Local.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta el principio de oficialidad que rige la instrucción del procedimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, conforme al cual corresponde al órgano instructor el proceder a la "comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución", debemos llamar la atención de la escasa iniciativa desplegada en lo que se refiere a la investigación de las circunstancias en las que se produjo la caída de la perjudicada. Apreciamos que los informes del Jefe de los Servicios Operativos no contienen descripción alguna del lugar al que se refiere la reclamación.

En tercer lugar, hemos de señalar que en relación al trámite de audiencia, observamos que al notificar su iniciación no se facilita una relación de los documentos obrantes en el expediente. Asimismo, advertimos que con posterioridad a su práctica tiene lugar la incorporación de otro informe de los Servicios Operativos. No obstante, dado que el contenido del mismo es

prácticamente una reiteración del emitido por dicho servicio con anterioridad, del que tiene conocimiento la reclamante, consideramos que no se ha producido indefensión de la perjudicada, lo que hace innecesaria la retroacción de las actuaciones.

En cuarto lugar, por lo que se refiere al acuerdo de la Junta de Gobierno Local, que constituye la propuesta de resolución sometida a nuestra consideración, 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”. Esta exigente regulación, en poco se corresponde con lo actuado en este caso y con la escueta propuesta de resolución que se somete a nuestro dictamen, huérfana de cualquier referencia a las circunstancias de hecho que han de ser tenidas en cuenta y carente de cualquier invocación de las disposiciones legales aplicables y del más mínimo razonamiento de la doctrina aplicada.

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 indemnización por unas lesiones que dice haber sufrido tras una caída en la vía pública el día 11 de enero de 2010.

Resulta acreditado, a la vista de los informes médicos aportados, que la interesada sufrió “fractura de colles muñeca derecha”, 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.

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 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 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 deduce la responsabilidad de la Administración municipal del deficiente estado de conservación de la vía pública, al que vincula una caída cuando caminaba “a causa de la gran cantidad de hielo que había tanto en la calzada como en las propias aceras”.

Con carácter previo al análisis de si el servicio público municipal ha cumplido en el presente caso sus obligaciones de mantenimiento y conservación de la vía pública, debemos examinar las circunstancias del accidente, sin cuya determinación no es posible establecer el nexo de causalidad entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial.

La reclamante atribuye las lesiones a una caída en la vía pública, cuya realidad admite la Administración con base en las manifestaciones que su marido realiza al día siguiente del accidente en la comparencia efectuada ante la Policía Local, en las que afirma que tras caer su esposa “a causa del hielo” fue “trasladada al hospital (...) por una dotación de este cuerpo”.

Sin embargo, la perjudicada 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, sin que conste siquiera la zona de la vía pública -acera, calzada- donde se produjo la caída. Tampoco resulta acreditado que la situación que refleja el reportaje fotográfico -sin datar- corresponda al día del accidente, ni que el día del percance fuese “dos días después de la copiosa nevada” como indica la perjudicada en su escrito de alegaciones, ya que sin apoyo en datos objetivos provenientes de los correspondientes servicios especializados no deja de ser una mera afirmación carente de eficacia probatoria. Hemos de señalar además que

en las fotografías -documentos 13 y 14- que la propia reclamante indica que corresponden a “la calle donde tuvo lugar el accidente”, se aprecia que existe una franja en la acera, que transcurre en paralelo con las fachadas de las viviendas, que se encuentra sin nieve.

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 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.

No obstante, y aun resultando acreditadas las circunstancias concretas en las que se produce la caída, el sentido de nuestro dictamen no variaría. Resulta notorio que el accidente tiene lugar en el contexto de un fuerte temporal de frío y nieve que, en aquellos días, afectó a la Comunidad Autónoma y a gran parte territorio peninsular, con copiosas nevadas incluso a nivel del mar y brusca bajada de temperaturas. En estas circunstancias, la más que segura aparición de placas de hielo en la totalidad de las vías públicas del Concejo de Langreo configura una situación extraordinaria de riesgo extremo.

A la vista de una como la descrita, y atendiendo a un estándar de funcionamiento lógico y racional, no cabría exigir a la Administración la retirada inmediata de la totalidad de las placas de hielo existentes en todas las vías de tránsito. Sí resultaba exigible, y así parece que se actuó, si nos atenemos al informe elaborado por el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento, que la Administración interviniera, en orden a minimizar en la medida de lo posible las inevitables consecuencias de la extraordinaria situación a la que había de hacer frente, siguiendo un orden de prioridades, lo que no excluiría el auxilio puntual a aquellas personas que lo demandaran. 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 impide que este Consejo aprecie el imprescindible nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público.

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.