

Expediente Núm. 321/2010
Dictamen Núm. 288/2011

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 6 de octubre 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 3 de noviembre 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 21 de enero de 2010, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que expone “que debido a las malas condiciones” de la carretera “tuve una caída ocasionándome una lesión en la rodilla”, teniendo que intervenir la Policía Local y recibir asistencia en el Hospital, como consecuencia de la “dejadez en que se encuentra esta carretera”. Finaliza el escrito solicitando “la remuneración que ocasionen estas lesiones y

los perjuicios que me ocasionen en mi vida cotidiana". Adjunta varias fotografías del lugar de la caída y copia del informe facilitado por el Área de Urgencias de un hospital dependiente del Servicio de Salud del Principado de Asturias donde fue asistida ese mismo día 21 de enero de 2010 a las 9:00 horas.

2. El día 3 de mayo de 2010, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informa que en el escrito de reclamación "no se indica el lugar del accidente ni del día en que ocurrió. Consultadas las dependencias municipales en el Parte de Novedades de la Policía Local del 21 de enero de 2010, se señala que se recibió una llamada telefónica comunicando una caída en la bajada de En un parte de Novedades se hace mención a gran cantidad de gravilla en la calzada. Entiendo que ello puede estar relacionado con las obras que se llevaron a cabo por la empresa Aguas de Langreo, por lo que este escrito debe ser remitido a los responsables de Aguas de Langreo para que, por sus técnicos y a la vista del contenido del mismo, procedan en consecuencia".

3. Obra en el expediente un "parte de novedades" de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo, de fecha 21 de enero de 2010, en el que el Jefe de Grupo da cuenta de lo siguiente: "Caída en la Calzada: (8:26 h) (...). Llamada de quien dice ser (...), comunicando que había caído en la bajada de, motivado a restos de gravilla que hay en la calzada. Se le informa de que pase por un centro de salud y con el informe pase por registro del Ayuntamiento si es su deseo poner cualquier reclamación. Se traslada (un grupo de agentes) que comprueban que efectivamente hay gran cantidad de gravilla en la calzada haciendo difícil mantener el equilibrio ya que es en cuesta".

4. El día 13 de mayo de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo comunica a la interesada la fecha de entrada de su

reclamación en el Ayuntamiento, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

En la misma fecha, el concejal citado dirige un escrito a la entidad Aguas de Langreo, al que adjunta lo tramitado hasta la fecha en el expediente abierto a raíz de la reclamación presentada, y en el que concede a la referida entidad un plazo de diez días, a efectos de “formular alegaciones y aportar las pruebas que estime pertinentes”. En respuesta a este ofrecimiento, el día 1 de junio de 2010 tiene entrada en el Ayuntamiento reclamado un escrito de la entidad Aguas de Langreo en el que informa que “las obras realizadas por Aguas de Langreo consistentes en la renovación de la red de abastecimiento (...) entre los números 14 y 29 de (...) fueron finalizadas, incluidos los remates y reposición de hormigón en zanja principal y en acometidas, la última semana del año 2009. Con posterioridad a dicha semana y durante las primeras semanas de enero de 2010 fueron realizadas varias visitas por personal técnico de Aguas de Langreo a (...) a causa de presuntas filtraciones de la red de saneamiento a dicha vivienda, no detectándose deficiencia alguna imputable o reseñable a dichas obras”.

5. El día 9 de junio de 2010, la reclamante presenta un escrito en el Ayuntamiento de Langreo concretando los términos de su reclamación. En él precisa que cayó “hacia las 7:30 horas del día 21 de enero de 2010” cuando “caminaba por la carretera de hacia la estación de FEVE” y refiere que iba acompañada por un familiar. Concreta la lesión padecida como una “gonalgia postraumática en su rodilla izquierda”. Cuantifica la cantidad reclamada en seis mil ochocientos setenta euros con treinta y cinco céntimos (6.870,35 €), desglosada del siguiente modo: 3.090,16 € por 107 días no impeditivos (del 21 de enero a 7 de mayo de 2010); 2.637,44 € por 4 puntos de secuelas; 309,01 € en concepto de “factor de corrección del 10% sobre los días”; 263,74 € en concepto de “factor de corrección del 10% sobre las secuelas”; 300 € “minuta Dra.”, y 270 € “factura de resonancia”. Solicita el recibimiento a prueba del procedimiento, en concreto la documental que adjunta, el informe del servicio

municipal competente y el de la Policía Local y la testifical de la persona que “presenció la caída de la reclamante en el momento de producirse los hechos”, a la que identifica. Acompaña los siguientes documentos: a) Reportaje fotográfico de la zona donde se produjo la caída. b) Informe médico emitido por el Servicio de Urgencias del Hospital el día 21 de enero de 2010 a las 9 horas, en el que se consigna como impresión diagnóstica “contusión rodilla izqda.”. c) Hoja de Interconsulta del Centro de Salud, de fecha 3 de febrero de 2010, con motivo de la “contusión rodilla izqda., por caída 21-1-10. Vista en (Hospital) con Rx normal. DX de contusión en rodilla. Tto. con inmovilización y AINEs. La paciente continúa con dolor, ahora localizado en región posterior de dicha art. No impresiona derrame articular. Buena extensión de la rodilla. Cepillo, bostezos y cajón negativos. Meniscal interna positiva. Ruego valoración”. d) Informe médico de valoración de lesiones y secuelas emitido el día 25 de mayo de 2010 por una Médico Especialista en Valoración Médica del daño Corporal e Incapacidades Laborales, a solicitud de la reclamante y factura correspondiente a este encargo. e) Informe de resonancia de rodilla izquierda efectuada a la reclamante el día 7 de mayo de 2010 y factura correspondiente.

6. El día 11 de junio de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior 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.

En respuesta a este requerimiento, el departamento de siniestros de la compañía aseguradora remite un escrito, registrado de entrada en el Ayuntamiento el día 6 de agosto de 2010, en el que indica que “entendemos que ninguna responsabilidad es imputable al (...) Ayuntamiento de Langreo en los hechos que motivan tal reclamación, debiendo en su caso dirigirse la misma contra la empresa que según consta en el expediente y reconocido por la misma, realizó obras en la zona la semana anterior al suceso (...). Por lo que respecta a la realidad de la existencia de gravilla y a la dificultad para mantener

el equilibrio, quedan patentes en el atestado policial levantado en estas circunstancias”.

7. El día 13 de agosto de 2010 se notifica a la interesada un escrito del Concejal Delegado de Régimen Interior en el que se pone en su conocimiento “que una vez emitidos los correspondientes informes, se le concede un plazo de audiencia 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, y ello como trámite previo a su resolución por este Ayuntamiento”.

8. El día 10 de septiembre de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo admite la testifical propuesta la reclamante, fijando la fecha y hora en que tendrá lugar la práctica de esta prueba, y lo notifica a la reclamante el día 20 de septiembre de 2010.

Con la misma fecha de 19 septiembre se cita a la testigo propuesta por la interesada. Una anotación de 20 de septiembre de 2010 deja constancia en el expediente de que “no se pudo practicar la notificación al no residir temporalmente (la testigo) en el domicilio indicado por encontrarse en la prisión provincial de Asturias”.

9. El día 22 de septiembre de 2010, la reclamante presenta en el Ayuntamiento un nuevo escrito, en el que en relación con la admisión y práctica de la testifical, comunica al Ayuntamiento que la testigo propuesta “esta ingresada en el C. P. de Villabona cumpliendo condena por lo que solicito que la mencionada testifical se realice desde allí a presencia del Sr. Secretario Municipal”. A modo de respuesta a esta solicitud, figura en el expediente un escrito firmado por el Secretario, notificado a la reclamante el día 14 de octubre de 2010, en el se comunica “que el Secretario que suscribe carece de competencias en materia de fe pública fuera del término municipal, por lo que resulta imposible desplazarse al Centro Penitenciario de Villabona. Lo que

traslado a los efectos oportunos, sin perjuicio de que pueda proponer otro testigo”.

10. Figura en el expediente remitido una diligencia del Secretario General del Ayuntamiento de Langreo en la que se hace constar que la Junta de Gobierno, “en sesión celebrada el día cinco de octubre de dos mil diez”, adoptó entre otros acuerdo relativo a la reclamación de la interesada por “caída sufrida al transitar por la carretera de, motivada por restos de gravilla. Ha informado (la compañía aseguradora) en el sentido de que se trata de unas obras realizadas por Aguas de Langreo./ Por parte del Sr. Concejal de Obras y Servicios se señala que son cuestiones diferentes, por lo que teniendo en cuenta que de las fotografías obrantes en el expediente se desprende que el estado de la vía pública (que por lo demás era perfectamente conocida por la reclamante), resultaba lo suficientemente correcta para que, si se deambulaba con la debida precaución no se produjeran daños, se acuerda efectuar propuesta de resolución desfavorable”.

11. El día 20 de octubre de 2010, la reclamante dirige un escrito al Ayuntamiento en el que “solicita se expida certificado del acto administrativo presunto que ha recaído en el expediente de referencia, al haber transcurrido el plazo legalmente previsto para dictar resolución”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de noviembre de 2010, registrado de entrada el día 5 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 del mismo.

13. El día 16 de febrero de 2011 tiene entrada en este Consejo Consultivo un escrito de esa Alcaldía, en el que se comunica la existencia de procedimiento

abreviado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N° 4 derivado de la presente reclamación de responsabilidad patrimonial.

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

21 de enero de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen ese mismo día, 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 advertimos 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 escueta propuesta de resolución que se somete a nuestro dictamen, huérfana de cualquier referencia a las disposiciones legales que se han aplicado.

Por otra parte, 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.

Por último, puesto que de la documentación obrante en el expediente se deduce la pendencia de recurso contencioso-administrativo, sin que conste formalmente que dicho procedimiento haya finalizado, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en ese caso habría de acatarse el pronunciamiento judicial. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

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, según manifiesta, de una caída en la vía pública.

Resulta acreditada en el expediente la efectividad de un daño físico consistente en una “contusión de rodilla izquierda”. De este hecho cierto se deriva la existencia de un daño real, efectivo y evaluable económicamente, y ello con independencia de su entidad, cuestión que habremos de analizar más adelante si resulta procedente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no 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 pavimentación de las vías públicas, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas. 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 manifiesta que “hacia las 7:30 horas del día 21 de enero de 2010 (...) caminaba por la carretera hacia la estación de FEVE de Sama de Langreo cuando, por razón del lamentable estado en que se encontraba el piso de la misma, sufrí una aparatosa caída”. La reclamante no concreta en qué consiste el “lamentable estado” que denuncia. No obstante, los agentes de la Policía Local que se trasladaron ese mismo día a la zona donde según la reclamante se produjo la caída, hacen constar que en ese lugar había “gran cantidad de gravilla en la calzada haciendo difícil mantener el equilibrio ya que es en cuesta”, circunstancias que serían incompatibles con el estándar exigible al servicio público.

No obstante, en el presente caso no se concluye la cuestión con la delimitación del alcance del servicio público municipal en función de los estándares de mantenimiento de la vía pública, sino con algo previo, en la necesidad de acreditar de modo preciso los hechos determinantes de la responsabilidad que se imputa al servicio público. En efecto, si bien está probado que la reclamante sufrió un daño y que en un lugar concreto del viario de Langreo se incumplía el estándar de mantenimiento de las vías públicas, no lo está el hecho mismo del accidente que alega la interesada ni el modo en que se produjo, ya que sus circunstancias precisas no cuentan con más apoyo que la declaración de la propia reclamante, al no haber podido celebrarse la testifical por ella propuesta. Por tanto, no se ha aportado prueba alguna que permita imputar el daño alegado a la Administración, ni considerar que sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Tales extremos sólo encuentran justificación en lo afirmado por la interesada, lo que no es bastante para tenerlos como ciertos.

Como ya hemos expuesto con ocasión de dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de estos 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.

Lo expuesto no permite a este Consejo apreciar el imprescindible nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público. La anterior consideración hace innecesaria cualquier otra 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, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, 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.