

Expediente Núm. 44/2011
Dictamen Núm. 296/2011

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 27 de septiembre de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída 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 consigna las lesiones sufridas como consecuencia de una caída ocurrida el día 22 de diciembre de 2009 en la calle, de La Felguera, “a la altura del nº 10”, al tropezar con la tapa de una arqueta, pues “entre la baldosa y la tapa hay un salto considerable”. Refiere que una vecina le ayudó a llegar hasta el Hospital, donde fue atendida, y

añade que tiene un brazo fracturado, “escayolado, en cabestrillo” y que depende de “ayudas externas para poder realizar mi vida cotidiana, limpieza, higiene, cocina”, lo que le ocasiona “unos gastos extraordinarios”.

El día 19 de febrero de 2010, la interesada presenta en el registro municipal otro escrito, complementario de “la solicitud de responsabilidad” anterior, en el que señala que “persisten las mismas circunstancias”, que precisa la ayuda de una persona durante cuatro horas al día, “a razón de 10 €/hora” y que comenzará la rehabilitación el día 3 de marzo. Además, identifica a una testigo de la caída.

Adjunta informe del Área de Urgencias del hospital, de fecha 22 de diciembre de 2009, en el que se refiere fractura de Colles izquierda.

2. Con fecha 4 de marzo de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior notifica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. En la misma fecha, se la requiere para que cuantifique la indemnización que solicita, concediéndole un plazo de diez días y advirtiéndole de que “si no lo hiciera se le tendrá por desistida de su petición”.

3. El día 15 de marzo de 2010, la interesada presenta en el registro municipal un escrito en el que solicita “aplazar (...) dicha evaluación económica hasta que conozca el dictamen médico”, una vez concluya la rehabilitación.

4. Con fecha 15 de marzo de 2010, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informa que, “girada visita de inspección a la zona, se observa una tapa de registro propiedad de la empresa de telefonía que se encuentra hundida sobre la rasante del pavimento y que pudiera haber sido la causante del accidente”.

5. Mediante escrito notificado a la reclamante el día fecha 28 de abril de 2010, se la requiere para que facilite el número del documento nacional de identidad y la dirección de la testigo.

6. El día 13 de mayo de 2010, la interesada presenta en el registro municipal un escrito en el que comunica al Ayuntamiento el número del documento nacional de identidad y la dirección de la testigo.

7. Con fecha 24 de mayo de 2010, se cita a la testigo para que comparezca en las dependencias municipales, lo que se notifica ese mismo día a la reclamante. El día 27 de mayo de 2010 se practica el interrogatorio a la testigo, que responde que son "amigas" y que "el pasado mes de enero, sin que pueda precisar con mayor exactitud, por la tarde, su amiga sufrió un accidente al encontrarse semihundida una arqueta existente en la vía pública, sufrió una caída como consecuencia de la cual se fracturó una mano, siendo trasladada al Hospital, donde fue atendida y encontrándose en la actualidad aún con el brazo escayolado".

8. El día 7 de junio de 2010, y tras dos intentos de notificación fallidos, se comunica a la empresa de telefonía que se le concede "un plazo de audiencia de 10 días a fin de que pueda examinar el expediente que (...) se remite, formular las alegaciones y aportar las pruebas que estime pertinentes".

9. Con fecha 22 de junio de 2010, el Coordinador I + M Asturias III de la empresa de telefonía presenta un escrito en el registro municipal en el que manifiesta que "la tapa de registro que mencionan (...) forma parte de la composición del edificio y no es propiedad" de la citada compañía, "sino de la comunidad de vecinos".

10. El día 5 de julio de 2010, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Langreo comunica a la comunidad de vecinos del nº 10 de la calle que dispone de

“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” en relación con la presente reclamación.

11. Con fecha 12 de agosto de 2010, se requiere a la interesada para que cuantifique la indemnización que solicita, concediéndole un plazo de diez días y advirtiéndole de que “si no lo hiciera se le tendrá por desistida de su petición”.

El día 17 de agosto de 2010, la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito en el que solicita una prórroga para la cuantificación de la indemnización, pues “todavía sigo en tratamiento de rehabilitación, pendiente del alta médica definitiva donde se haga constar la valoración de dichos daños”.

12. El día 5 de noviembre de 2010, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que cuantifica la indemnización en catorce mil ciento noventa y dos euros con cuarenta y ocho céntimos (14.192,48 €), correspondientes a 10 días impeditivos en el año 2009, a razón de 53,20 € diarios; 82 días impeditivos en el año 2010, a razón de 53,60 € diarios; 221 días de curación, a razón de 28,88 € diarios; y 5 puntos de lesiones irreversibles, a 576,56 € por cada punto. Manifiesta adjuntar un “informe médico con alta definitiva donde se describe todo el proceso seguido desde la caída hasta la valoración final de las secuelas”. El referido informe del Servicio de Rehabilitación del hospital, de 2 (cifra que figura con enmienda) de noviembre de 2010, refiere que la paciente “presenta una limitación en los últimos grados de movimiento en todos los arcos, siendo más importante en la flexión palmar, que no ha mejorado a lo largo del tratamiento./ Consigue puño completo, presenta déficit de extensión en IFD meñique izquierdo de unos 10º”.

13. Con fecha 24 de noviembre de 2010, se remite a la correduría de seguros una copia del expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial, lo que se notifica a la interesada ese mismo día.

14. El día 9 de diciembre de 2010, la compañía aseguradora presenta un escrito en el registro municipal en el que manifiesta que ninguna responsabilidad es imputable al Ayuntamiento, “debiendo en su caso dirigirse la misma contra la empresa a quien pertenece la arqueta supuestamente causante”.

15. Con fecha 20 de diciembre de 2010, 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”.

16. Transcurrido el trámite de audiencia sin haberse formulado alegaciones, con fecha 18 de enero de 2011, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Langreo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Considera que la alegación de la compañía de telefonía -la propiedad de la arqueta causante del accidente corresponde a una comunidad de propietarios- “no parece muy verosímil”, pues dicha arqueta está situada en la vía pública, y acuerda declarar “la falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento al no ser titular de la misma”.

17. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de septiembre de 2011, registrado de entrada el día 3 de los corrientes, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Langreo está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas". En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 21 de enero de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 22 de diciembre de 2009, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la

LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales. Así, se observa que la actuación de una funcionaria como responsable de la instrucción del procedimiento se produce durante la tramitación del mismo y no desde su inicio, el informe del servicio afectado aparece incorporado al expediente sin que figure su petición, numerosos trámites han sido realizados por el Concejal Delegado y la propuesta de resolución está formulada por la Junta de Gobierno Local. Al respecto, hemos de recordar que, a tenor de lo establecido en el artículo 78.1 de la LRJPAC, es el órgano administrativo que tramite el procedimiento el que 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) Pronunciamientos 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 había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- La reclamante interesa una indemnización por los daños derivados de una caída sufrida “al tropezar con una tapa de arqueta, en la acera”.

La realidad de la caída y del daño alegado -“fractura de Colles izquierda”- puede considerarse acreditada con la prueba testifical practicada y el informe médico del hospital donde fue atendida, obrantes en el expediente.

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.

Dado el sentido de la propuesta de resolución, hemos de destacar que la referida obligación municipal no desaparece por el hecho de que la prestación de determinados servicios y suministros se realice por otros entes o por empresas privadas. Cuando estas instalan en la vía pública un acceso a las redes de tales servicios y suministros, con la oportuna autorización del ente local, asumen la responsabilidad de su correcto estado y mantenimiento, para lo cual podrán y deberán ser requeridos por el órgano municipal correspondiente cuando ello fuere necesario para el ejercicio de las competencias propias de este.

En todo caso, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el cuestionado servicio de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el de mantenimiento de los espacios de tránsito de los peatones en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, máxime cuando este se compone generalmente de baldosas cuyo diseño suele incluir relieves y hendiduras, de igual modo que otros

elementos que de ordinario se sitúan en las aceras, como las tapas de alcantarillas y registros, comportan relieves de cierta entidad. Toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios, al igual que ha de serlo de los obstáculos ordinarios, como árboles o mobiliario urbano, y de los distintos materiales del terreno, que debe incorporar accesos a redes de abastecimiento de otros servicios. En esta ponderación no cabe exigir al servicio público una exacta nivelación de las rejillas o “tapas” de alcantarillado, alumbrado u otros servicios, pues son elementos notoriamente visibles y apreciables por los transeúntes, que han de ajustar sus precauciones a las condiciones manifiestas de la vía pública y a sus circunstancias personales.

Aun teniendo por acreditado que la caída se produce en la forma que describe la interesada, nuestro dictamen tendría un sentido desestimatorio, puesto que lo cierto es que los documentos presentados únicamente alcanzan a probar una cierta irregularidad en el nivelado entre el marco de la tapa metálica y las baldosas adyacentes, tal como describen el informe de los servicios técnicos municipales y la testigo, pero no evidencian defectos que, en circunstancias normales, puedan considerarse relevantes o que constituyan objetivamente un peligro.

Dado que el defecto que podemos deducir de la documentación incorporada al expediente no incumple el estándar exigible a la Administración municipal, la responsabilidad del accidente sufrido no resulta imputable a la Administración. Nos encontramos ante una concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública; lo que ha de demandarse del servicio público es una adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

Ello determina que no pueda apreciarse nexo causal alguno entre el daño sufrido por la reclamante y el funcionamiento del servicio público, lo que 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.