

Expediente Núm. 78/2011
Dictamen Núm. 321/2011

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 3 de noviembre 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 6 de octubre 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 12 de julio de 2010, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que la interesada formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios causados con motivo de su caída en la acera el 11 de enero de 2010,

“consecuencia de las grandes placas de hielo existentes (...) después de la intensa nevada”.

Tras señalar que el siniestro tuvo lugar cuando acudía “a consulta del médico de cabecera”, relata la accidentada que “en un primer momento (...) fue atendida en el mismo Centro de Salud de (...) por una médico que salió expresamente del mismo avisada por varios transeúntes” que acudieron en su auxilio, siendo derivada al hospital comarcal, donde se le diagnosticó una fractura en la muñeca izquierda y, tras un tratamiento de rehabilitación -a cuyas dilaciones imputa también un daño-, “en fecha 30 de junio de 2010 (...) se procedió al alta por mejoría (...), presentando como secuelas (...) un defecto de oposición 1-5 dedo de 0,5 cm”.

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 quince mil quinientos ochenta y cinco euros con sesenta y ocho céntimos (15.585,68 €), al aplicar el baremo aprobado para los accidentes de circulación a los 170 días impeditivos y a la secuela que padece, a lo que adiciona el importe de la factura de una clínica privada por un tratamiento rehabilitador dispensado “a la espera de ser llamada” por el servicio público.

Rubrica el escrito de reclamación junto a la letrada que le asiste y adjunta copia de los siguientes documentos: a) Parte médico del centro de salud, en el que consta que la perjudicada tiene 69 años y fue derivada, el mismo día del accidente, al hospital de referencia por “traumatismo en mano derecha por caída casual”. b) Escrito dirigido al servicio de atención al paciente del centro hospitalario público, denunciando dilaciones en el inicio del tratamiento rehabilitador. Constan también otros escritos relacionados con este

extremo. c) Informe del servicio de Traumatología del hospital, librado el 1 de julio de 2010, en el que se documenta la “fractura de colles en muñeca izquierda”, el alta por mejoría el 30 de junio de 2010 y la secuela cuyo resarcimiento se impetra. d) Informe y factura de clínica privada por “20 sesiones de fisioterapia”.

2. El día 17 de agosto de 2010, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo emite un informe en el que señala que los operarios del Consistorio “dedicaron toda la jornada de los días 7, 8, 9, 10 y 11 de enero de 2010 a intentar mantener los accesos principales en las mínimas condiciones de tránsito y ello, independientemente de acudir en ayuda de emergencias de aquellas personas que (...) se vieron necesitadas”. Concluye que la reclamante, a la vista del estado de la calzada, debió haber solicitado “a estos Servicios Operativos o la Policía Local, la ayuda necesaria para acudir a la consulta médica (...) si se tratase de una cita que no pudiera ser aplazada, tal como se hizo en otros casos”.

3. Mediante escrito de 31 de agosto de 2010, la Alcaldía 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. Mediante oficio fechado el 9 de noviembre de 2010, el Concejal Delegado de Régimen Interior remite a la correduría de la aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene contratada una póliza de responsabilidad civil copia del expediente instruido, al objeto de informe “lo que en su caso proceda”, comunicándose, asimismo, el nombramiento de instructor. Con idéntica fecha se comunica a la reclamante esa misma designación y la petición de informe a la aseguradora.

5. Con fecha 14 de enero de 2011, la entidad aseguradora remite escrito en el que señala, con remisión al informe de los Servicios Operativos del Consistorio, “a la vista de los antecedentes (...) ninguna responsabilidad es imputable al (...) Ayuntamiento de Langreo” en los hechos que motivan la reclamación.

6. Evacuado el trámite de audiencia, mediante oficio de 18 de enero de 2011, la interesada presenta, el día 2 del mes siguiente, un escrito de alegaciones. En el mismo se considera “inaceptable” que “para encubrir la negligencia” de los Servicios Operativos municipales se dirija la culpa contra quien, precisamente, la sufre. Se 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”, no existiría suficiente plantilla “para cubrir tal diligencia” que, “como es lógico”, tampoco “les es exigible”. Se 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”.

7. Se incorpora a las actuaciones nuevo informe del Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento, fechado el 7 de febrero de 2011, en el que aclara que con su anterior indicación relativa a la solicitud de asistencia para acudir a las citas inaplazables, pretendía únicamente trasladar a la accidentada la existencia de servicios “a disposición de los ciudadanos para solventar estas emergencias”.

8. Mediante diligencia del Secretario General del Ayuntamiento, se “hace constar que la Junta de Gobierno, en sesión celebrada el día 1 de marzo de 2011”, acordó “efectuar propuesta de resolución desfavorable”, a la vista de los informes de los Servicios Operativos y de la aseguradora del Consistorio.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de octubre de 2011, registrado el día 13 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 12 de julio de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 11 de enero del mismo 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 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, habiéndose procedido a la designación de instructor, los informes del servicio afectado se incorporan al expediente sin que figure su petición, y la propuesta de resolución aparece formulada por la Junta de Gobierno Local.

En segundo lugar, y en aplicación del principio de oficialidad que rige la instrucción del procedimiento, el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial reclama del órgano instructor la "comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución"; debiendo nosotros advertir aquí de lo fragmentario de la actuación administrativa, que no repara en la investigación de las circunstancias en las que se produjo la caída de la perjudicada. No podemos obviar que los informes del Jefe de los Servicios Operativos no recogen descripción alguna del lugar en que tuvo lugar el siniestro.

En tercer lugar, observamos que, al notificar la apertura del trámite de audiencia, no se facilita una relación de los documentos obrantes en el expediente, incorporándose un informe de los Servicios Operativos con posterioridad. Ello no obstante -dado que la interesada conoce la existencia de los documentos que obran en el expediente y el contenido del tardíamente incorporado es irrelevante-, consideramos que no se ha producido indefensión que deba conducir a 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.- Interesa la reclamante el resarcimiento de los daños y perjuicios derivados de una caída en la vía pública, acaecida cuando acudía “a consulta del médico de cabecera”, por causa de “las grandes placas de hielo existentes (...) después de la intensa nevada”.

A este Consejo no le ofrece duda la realidad del accidente sufrido ni sus circunstancias temporales y consecuencias dañosas, según resulta del informe del Centro de Salud (que refiere “traumatismo en mano derecha por caída casual”, del posterior del hospital (que documenta la “fractura de colles en muñeca izquierda”), y de lo informado por los servicios municipales.

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 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 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.

Resulta, asimismo, evidente que no existe título para imputar al Ayuntamiento los invocados retardos del servicio público sanitario, en orden a la puntual rehabilitación de la accidentada, que le conducen a sumar al *quantum* indemnizatorio el importe de una factura de una clínica privada.

Desechado ese concepto, advertimos que la interesada funda el grueso de su pretensión resarcitoria en la "imprevisión de los servicios técnicos municipales" y la "dejadez" del Ayuntamiento, al "no haber vertido sal o elementos análogos en las calles y aceras" tras una copiosa nevada, lo que dio lugar a la formación de capas de hielo.

Sin embargo, en el presente caso la cuestión no radica en la delimitación del servicio público municipal referido a los estándares de mantenimiento de las aceras y calles, sino en algo previo, en la determinación de los hechos por los que se reclama. Estando acreditado el daño sufrido, no lo está cumplidamente el lugar (el informe del centro de salud tan solo refiere una "caída casual en la nieve") ni la causa que lo produce y que, según la reclamante, se debe a "las grandes placas de hielo existentes". En efecto, los documentos presentados solo alcanzan a probar, sin atisbo de conexidad, la realidad misma de la fractura sufrida y las intensas nevadas caídas al tiempo del accidente, y el parte del centro de salud refiere una "caída casual", sin que a lo largo de lo actuado se haya aportado elemento alguno que permita tener por ciertas las manifestaciones de la interesada que vinculan el siniestro con una concreta placa de hielo formada en la acera. De este modo, aunque la Administración instructora parece admitir espontáneamente la realidad del sustrato fáctico que sustenta la reclamación, debemos reparar en que ese relato de hechos, singularmente la causa de la caída y el exacto lugar en que se produce, encuentra únicamente apoyo en las declaraciones de la propia afectada.

Este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores en relación con supuestos similares, señalando que cuando no existe prueba que

permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia de prueba es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Por otro lado, aun en el caso de estimar probado que el accidente tenga su origen en el hielo acumulado en la acera, la conclusión del presente dictamen, en el sentido de desestimar la reclamación, no variaría, como razonaremos a continuación.

En efecto, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el cuestionado servicio de mantenimiento o limpieza viaria ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que no se puede concebir como una prestación instantánea ni pretender, al socaire del carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, que estas respondan de inmediato ante cualquier incidencia haciendo abstracción de las concretas circunstancias en que se produce. Esa concepción exorbitante del servicio convertiría al sistema de responsabilidad de las Administraciones en un seguro universal, abocado al colapso. También hemos reiterado que toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios, y ha de serlo tanto de los obstáculos ordinarios, como árboles o mobiliario urbano, como de las circunstancias adversas que reducen la visibilidad o la adherencia en la vía pública. En otros términos, no cabe exigir al servicio público una retirada instantánea del agua o nieve que cubre las aceras, pues son elementos notoriamente visibles y apreciables por los transeúntes, que han de ajustar sus precauciones a las condiciones manifiestas de la vía y a sus circunstancias personales.

En el caso que nos ocupa, queda acreditado que el accidente tiene lugar en el contexto de un fuerte temporal de frío y nieve que, en aquellos días -es hecho notorio-, afectó a la Comunidad Autónoma y a gran parte del 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 responde a una situación extraordinaria, generadora de un riesgo extremo. Esto constatado, y atendiendo a un estándar de funcionamiento lógico y racional, no cabe exigir al Consistorio la retirada inmediata de la totalidad de las placas de hielo formadas en todas las vías de tránsito. Sí resulta 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 del evento extraordinario al que debía hacer frente, siguiendo un orden de prioridades, lo que no excluiría el auxilio puntual a aquellas personas que lo demandaran.

En consecuencia, a nuestro juicio, la responsabilidad del accidente sufrido no resulta imputable a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo que asume una persona de avanzada edad cuando transita por la vía pública tras unas intensas nevadas. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que ese riesgo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto e inadvertido, 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.

En suma este Consejo considera acreditada la realidad de la caída y sus consecuencias, pero no las circunstancias en que se produce y que la interesada atribuye a la presencia de hielo en la acera. Ello no obstante, se

advierte también que el pretendido resbalón no guardaría el necesario nexo causal con el funcionamiento del servicio local de limpieza, que no puede extenderse a la cobertura inmediata de todo un municipio durante una situación extraordinaria.

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.