

Expediente Núm. 247/2011
Dictamen Núm. 41/2012

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 16 de febrero de 2012, 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 13 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. El día 3 de febrero de 2011, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos tras una caída ocurrida el día 3 de febrero de 2010. Indica que caminando por el paseo de Barros hacia Riaño, “a la altura de la acera que se sitúa a la entrada de un vado -unos metros más allá de la

gasolinera-, tropezó con el escalón donde finalizan las baldosas de una acera que se encuentra `sin rematar´ y en la que se ha dejado un `desnivel´ de unos 3 cm, yendo a caer sobre el suelo”. Refiere que acudió a la unidad de Urgencias del Hospital y que se le diagnosticó fractura del cuello del húmero izquierdo con probable rotura parcial tendinosa en manguito rotador”, siendo intervenida el día 5 de febrero, manteniendo el brazo en cabestrillo durante tres semanas y realizando fisioterapia entre los días 22 de marzo y 17 de septiembre de 2010.

Concluye solicitando una indemnización en concepto de días de hospitalización, impeditivos y no impeditivos, así como de secuelas (material de osteosíntesis, limitación de movilidad del hombro y artrosis postraumática y/o hombro doloroso), por importe de diecinueve mil doscientos sesenta y seis euros con ochenta y dos céntimos (19.266,82 €).

Propone prueba testifical de tres personas que identifica, y documental consistente en la siguiente documentación que adjunta: a) Informe pericial para la compañía aseguradora de la interesada, en el que se describen los hechos relatados por esta y se acompañan tres fotografías del lugar en el que se dicen producidos. b) Informes del Hospital, de 25 de marzo (que refiere el ingreso de la paciente el día 3 de febrero y su alta el 11 del mismo mes), de 19 de octubre y de 16 de diciembre de 2010. c) Informe médico pericial privado, emitido el 10 de enero de 2011.

2. Con fecha 28 de febrero de 2011, emite informe el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento indicando que, girada visita de inspección a la zona, se observó “un pequeño tope (el remate del pavimento con el suelo), que a mi entender es mínimo, estamos hablando de unos dos centímetros, y perfectamente visible con un mínimo de diligencia”. Añade que, no obstante, en evitación de hechos análogos, se dieron órdenes para el acondicionamiento de la zona.

3. El Concejal Delegado de Régimen Interior comunica a la interesada, el día 14 de marzo de 2011, la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo, así como la compañía con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de responsabilidad y la funcionaria designada como instructora del procedimiento. Igualmente, le significa que deberá especificar en caso de no haberlo hecho ya, entre otros extremos, la "proposición de prueba (de que) pretende valerse".

4. Previa citación a los testigos propuestos para que comparezcan en las dependencias municipales, de lo que se da traslado a la interesada, el día 17 de marzo de 2011 se practica el interrogatorio a los mismos. El primero de ellos responde que su esposa sufrió una caída, aproximadamente un año antes, en la senda peatonal que une Barros con Riaño con motivo del desnivel existente en la zona reflejada en las fotografías aportadas con la reclamación; la segunda confirma los hechos y los sitúa el día 3 de febrero de 2010, y el tercero manifiesta que acudió al lugar a recoger a la accidentada para trasladarla al centro hospitalario.

5. Con fecha 21 de marzo de 2011, la Instructora del procedimiento remite a la correduría de seguros una copia del expediente administrativo, lo que se notifica a la interesada el día 22 del mismo mes.

6. Mediante escrito de 1 de abril de 2011, la correduría de seguros informa que, a su juicio, ninguna responsabilidad es imputable al Ayuntamiento.

7. Con fecha 14 de abril de 2011, la Instructora 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".

8. Transcurrido el trámite de audiencia sin que conste que se hayan formulado alegaciones, con fecha 12 de julio de 2011, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Langreo adopta el acuerdo de efectuar propuesta de desestimación de la reclamación.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de septiembre de 2011, registrado de entrada el día 21 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.

Mediante oficio de 23 de septiembre de 2011, la Alcaldesa comunica a este Consejo que por la interesada se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo en relación con la 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.

Con lo actuado en el procedimiento, hemos de entender que el Ayuntamiento de Langreo está pasivamente legitimado en cuanto titular del servicio frente al 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 3 de febrero de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 3 de febrero de 2010, por lo que se encuentra dentro del plazo de un año legalmente determinado, sin necesidad de atender a la fecha de curación de las lesiones aducidas.

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, y se ha practicado un trámite de audiencia y elaborado una propuesta de resolución.

Sin embargo, hemos de señalar que la actuación de una funcionaria como responsable de la instrucción del procedimiento se produce durante la

tramitación del mismo, el informe del Servicio afectado se incorpora al expediente sin que figure su petición, algunos trámites han sido realizados por un Concejal Delegado y la propuesta de resolución está formulada por la Junta de Gobierno Local. Hemos de recordar al respecto que, a tenor de lo establecido en el artículo 78.1 de la LRJPAC, es el órgano administrativo que tramite el procedimiento quien ha de practicar, de oficio, los "actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución".

A estos efectos, y en concreto por lo que se refiere a la propuesta de resolución, debemos traer a colación el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Su artículo 172 establece que, en los expedientes, informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos. Según el artículo 175 del mismo reglamento, los "informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes: a) Enumeración clara y sucinta de los hechos. b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y c) Pronunciamiento que haya de contener la parte dispositiva". En poco se compadece esta exigente regulación con la denominada propuesta de resolución que se somete a nuestro dictamen, carente del sentido y soporte requeridos por los mencionados preceptos legales y huérfana de cualquier referencia a las disposiciones legales que se han aplicado.

Asimismo, 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.

Finalmente, 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.- La reclamante interesa una indemnización por los daños derivados de una caída sufrida al tropezar con el escalón donde finalizan las baldosas de una acera.

La realidad de la caída y del daño alegado -“fractura de cuello de húmero”- pueden considerarse acreditadas 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.

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. En esta ponderación no cabe exigir al servicio público una exacta nivelación del pavimento y el pleno

enrasado de los distintos elementos que lo componen, incluidas las pendientes o rampas de acceso de las aceras, como la presente en este caso, 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 dando por acreditado que la caída se produce en las circunstancias que describe la interesada, nuestro dictamen ha de tener un sentido desestimatorio, pues los documentos presentados únicamente alcanzan a probar una cierta irregularidad en el nivelado entre el encintado de la rampa de acceso a una acera -sustitutiva de la barrera arquitectónica que supone la mayor altura de dicha acera y su bordillo- y el terreno por el que se accede a ella, tal como describe el informe de los servicios técnicos municipales y se observa en las fotografías aportadas con la reclamación, pero no evidencian defectos que en circunstancias normales puedan considerarse relevantes o que constituyan objetivamente un peligro.

La responsabilidad del accidente sufrido no resulta imputable a la Administración, pues la deficiencia que podemos deducir de la documentación incorporada al expediente no incumple el estándar exigible a la Administración municipal. Por tanto, 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.

Lo expuesto determina que no pueda apreciarse nexo causal alguno entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, y ello hace

innecesaria cualquier otra consideración respecto de la indemnización solicitada y los diversos conceptos que la integran.

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.