

Expediente Núm. 139/2012
Dictamen Núm. 197/2012

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 28 de junio 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 29 de mayo de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Aller 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 7 de julio de 2010, la interesada presenta en las dependencias de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en una calle del “casco urbano de Moreda (...) al pisar una placa de hielo en la acera”.

Refiere que la caída se produjo el día 11 de enero de 2010, a la entrada de un supermercado, “por lo que se preveía abundante afluencia de

viandantes”, y que la “perspectiva y el color de la placa lo escondían visualmente”. Señala la existencia de testigos “cuyo testimonio será puesto a disposición de la Entidad a la que me dirijo”, y afirma que “la existencia de inclemencias climatológicas por nevadas era perfectamente conocida (por el Ayuntamiento al que se dirige) sin que hubiese sido prevista ninguna medida de precaución”.

En lo que hace a los daños se remite a dos informes que acompaña, y los cuantifica en sesenta mil cuatrocientos cuatro euros (60.404 €), como consecuencia de 56 días impeditivos, 58 no impeditivos y 2 puntos por secuelas.

Adjunta copia de la siguiente documentación: a) Tres fotografías del lugar de la caída. b) Informe de Alta hospitalaria, como consecuencia de una “fractura multifragmentaria y desplazada en muñeca izquierda”, correspondiente a un ingreso entre los días 11 y 12 de enero de 2010. c) Informe médico del centro de salud, sin fecha, que resumen la atención prestada: “sufrió una caída casual en la vía pública el pasado 11 de enero de 2010 (...). Permaneció escayolada hasta el 8 de marzo de 2010. Posteriormente realizó rehabilitación de muñeca desde el 5 de mayo hasta el 4 de junio de 2010. En el momento actual, presenta limitación para la flexo-extensión completa de muñeca y dolor al realizar posturas forzadas”.

2. Con fecha 9 de septiembre de 2010, se notifica a la interesada un escrito de la Alcaldía municipal en el que se le indica la fecha de recepción de su solicitud y los plazos y efectos del silencio administrativo.

3. Mediante escritos de 9 de septiembre de 2010, la Alcaldía solicita a la Oficina Técnica Municipal y al Jefe de la Policía Local, informe “completo y detallado acerca de los hechos en que se fundamenta la reclamación realizada, y del conocimiento que de los mismos pudieran tener”.

Con fecha 20 del mismo mes de septiembre, el Jefe de la Policía Local informa a la Alcaldía "que en estas dependencias no constan ningún tipo de denuncia al respecto, ni se tuvo conocimiento del mismo".

Con fecha 4 de marzo de 2011, la Arquitecta Técnica Municipal señala no poder emitir informe "ya que no se trata de hechos causados por el mal estado de las infraestructuras municipales".

4. Mediante escrito de fecha 16 de marzo de 2011, la Alcaldía requiere a la interesada, en trámite de subsanación y mejora de la solicitud, para que aporte "informe médico que justifique la puntuación asignada a las secuelas", y "testigos presenciales de los hechos".

El día 25 de marzo de 2011, se registra de entrada un escrito de la interesada en el que identifica a una testigo, y sobre la valoración de las secuelas, se remite "a la literalidad de los (documentos) ya aportados con la reclamación.

5. El día 6 de abril de 2011, se notifica a la testigo propuesta por la interesa un escrito de la Alcaldía citándola para que "comparezca, ante las dependencias municipales del Negociado de Secretaría, en el plazo de diez días (...) a los efectos de manifestar por escrito su versión de los hechos".

El día 6 de abril de 2011, la testigo comparece en las dependencias municipales y suscribe, junto con la Secretaria Municipal, un escrito en el que manifiesta "que no le une lazo de parentesco" con la interesada, y que "el día 11 de enero de 2010, entre las 10 y 11 horas de la mañana aproximadamente (presenció como la interesada) resbalaba con una placa de hielo existente delante del supermercado (...) ubicado en la calle (...) de Moreda de Aller y se torcía la muñeca al apoyarse mal como consecuencia de la caída".

6. Con fecha 8 de junio de 2011, un Técnico Accidental de Secretaría informa la reclamación y propone su desestimación, argumentando que "no ha quedado acreditado suficientemente (que) los daños fueron causados por un mal estado

de las infraestructuras municipales, sino mas bien a una situación ocasionada por circunstancias climatológicas extremas; aunque la placa de hielo estuviera en una acera municipal, de obligada utilización por los transeúntes, el nivel de cuidado o diligencia del Ayuntamiento no puede hacerse extensivo hasta el extremo de responsabilizarle por los daños cuya causa última obedece a una circunstancia meteorológica extrema”.

7. Con fecha 17 de junio de 2011, el Alcalde traslada a la interesada el contenido del informe anterior, y le notifica la apertura del trámite de audiencia.

Mediante escrito fechado el día 21 del mismo mes, la interesada señala ratificarse “en sus alegaciones jurídicas y fácticas”, que da por reproducidas, a lo que añade que las “circunstancias climatológicas aludidas, ni constituyen un supuesto de fuerza mayor o caso fortuito, ni (dado el conocimiento de las mismas por el organismo municipal) impedían adoptar las oportunas medidas diligentes en las aceras”.

8. Con fecha 28 de mayo de 2012, el Alcalde del Ayuntamiento de Aller formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, haciendo suya la argumentación del informe jurídico de fecha 8 de junio de 2011.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de mayo de 2012, registrado de entrada el día 6 de junio siguiente, 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 Aller objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin el original del expediente.

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 Aller, 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 Aller 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 7 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 informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, 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.- Es objeto de dictamen una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños físicos sufridos tras una caída en la vía pública a consecuencia de una placa de hielo.

La interesada acredita la existencia de daños físicos mediante la aportación de informes de la sanidad pública, y también prueba el hecho mismo de la caída, que una testigo confirma se produjo al resbalar “con una placa de

hielo" formada en una vía pública del Ayuntamiento de Aller. El Ayuntamiento no cuestiona ni el hecho de la caída, ni que la misma se produce en un espacio de uso público, sino que, con apoyo en un informe de los servicios técnicos -"no se trata de hechos causados por el mal estado de las infraestructuras municipales"-, afirma en la propuesta de resolución que "el nivel de cuidado o diligencia del Ayuntamiento no puede hacerse extensivo hasta el extremo de responsabilizarle por los daños cuya causa última obedece a una circunstancia meteorológica extrema".

Como venimos manifestando con reiteración, en supuestos de exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica en sí mismo la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si la caída que produjo el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

A este respecto, 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 conservación de caminos y vías rurales", y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, y entre otros, los servicios de limpieza viaria, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. De ahí que la Administración municipal venga obligada a mantener en estado adecuado las vías públicas, en sentido amplio, a fin de garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas. Se impone por tanto resolver si el Ayuntamiento cumplió o no con dicha obligación conforme al estándar de funcionamiento exigible, y salvo en aquellos supuestos en los el estándar de servicio público haya sido fijado legalmente, ya hemos afirmando que éste ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que no se puede pretender que la Administración responda de manera automática, ante cualquier eventualidad, de los daños producidos a los particulares en espacios

públicos, haciendo abstracción de las concretas, y por lo que parece en este caso, excepcionales circunstancias en las que esos servicios públicos han de desenvolverse.

Con ocasión de dictámenes anteriores en supuestos similares (y dada la coincidencia de fechas de los percances, hasta podríamos decir que ocasionados por el mismo fenómeno meteorológico adverso, el temporal de nieve sufrido en la primera decena del mes de enero de 2010), ya señalamos que en “una situación extraordinaria como la descrita y atendiendo a un estándar de funcionamiento lógico y racional, no cabe exigir a la Administración la garantía de la inexistencia de nieve en la vía pública, ni tampoco la retirada de la totalidad de las placas de hielo existentes en las vías de tránsito. Sí le resultaba exigible (...), que la Administración interviniera, en orden a minimizar en la medida de lo posible las inevitables consecuencias de la extraordinaria situación a la que había de hacer frente, siguiendo un orden de prioridades” (Dictámenes 277 y 282/2011, por caídas en la nieve acaecidas en el Municipio de Langreo). En nuestro dictamen 138/2007, también sobre una placa de hielo, en este caso en un municipio costero, razonábamos que “difícilmente podría exigirse a la Administración la retirada de la nieve y el hielo inmediatamente después de que estos elementos aparezcan”, pero sí resulta exigible disponer “de las medidas e instrumentos de carácter físico o químico que resulten pertinentes para eliminarlos a la mayor brevedad posible”, salvo en aquellos lugares “donde la presencia de los mismos sea claramente excepcional e inhabitual”.

En el caso concreto que analizamos, la falta de datos sobre la intensidad del temporal y, fundamentalmente, sobre las medidas preventivas y operativas adoptadas por el Ayuntamiento, en función de los medios humanos y materiales de los que dispone, nos impide valorar si el servicio público ajustó su funcionamiento al estándar de rendimiento exigible. En consecuencia, considera este Consejo que ha de retrotraerse el procedimiento a fin de que todos los servicios directamente relacionados con el mantenimiento de las vías públicas (obras, limpieza viaria, Policía Local, etc.) detallen las actuaciones realizadas

con ocasión del temporal de nieve en el que se produjo la caída de la interesada. Incorporados tales informes, previo trámite de audiencia y elaborada una nueva propuesta de resolución, habrá de instarse el oportuno dictamen de este órgano consultivo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta planteada; que debe retrotraerse el procedimiento al objeto de realizar nuevos actos de instrucción en los términos que hemos dejado expuestos y, una vez formulada nueva propuesta de resolución, recabar de este Consejo el preceptivo dictamen.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE ALLER.