

Expediente Núm. 285/2012
Dictamen Núm. 345/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de noviembre de 2012, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 25 de octubre de 2012, 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 17 de mayo de 2012 -según se documenta en posteriores escritos-, el interesado presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial, redactada en asturiano o bable, por los daños sufridos el día “26 de payares de 2011”, cuando “diba en bicicleta a l’altura del número 66 de l’avenida, en Sama Llangréu”, y cayó “pola esistencia d’un bache”, fracturándose la clavícula derecha.

Expone que el accidente es responsabilidad de la Administración "pol furrulamientu de los servicios públicos, por nun facer un mantenimientu afayadizu de la cai", pues "ye perabondosa la xurisprudencia qu'establez una responsabilidá oxetiva (...) en casos paecíos".

Reclama una indemnización por importe de seis mil trescientos ochenta y nueve euros con sesenta y siete céntimos (6.389,67 €), correspondientes a 67 días impenitivos, 24 días no impenitivos (con factor de corrección por ingresos inferiores a lo señalado en el baremo de accidentes de circulación), "perxuicios económicos" y costes de reparación de la bicicleta.

Por medio de otrosí, solicita prueba documental y testifical de la persona que identifica.

Acompaña a su escrito copia de los siguientes documentos: a) Presupuesto de reparación de la bicicleta, en el que se incluye un casco. b) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital, de fecha 26 de diciembre de 2012, en el que figura el diagnóstico de "fractura 1/3 medio de clavícula derecha" y la recomendación de "inmovilización con vendaje". c) Parte médico de alta de incapacidad temporal, constandingo como fecha de la baja el 27 de diciembre de 2011 y del alta el 2 de marzo de 2012 por "mejoría que permite trabajar".

2. Durante la instrucción se incorpora al expediente un informe del Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo, librado el día 21 de mayo de 2012. En primer lugar, manifiesta que debe entenderse que la fecha de la caída no es el "26 de payares", como confusamente señala el reclamante, sino el "26 de avientu". Indica que, "girada visita de inspección a la zona, no se observa deterioro alguno que pudiera ser la causa del accidente" y que, consultada la Policía Local, "no existe constancia" del mismo. Finalmente, reseña que entre los números 64 y 66 de la calle en la que tuvo lugar el siniestro se acometió "una reparación del pavimento de asfalto en todo el ancho de la calle y en una longitud de unos dos metros como consecuencia de (una) obra de canalización de la empresa que distribuye el gas".

3. El día 15 de junio de 2012, el Concejal Delegado de Régimen Interior comunica al interesado la fecha en que su reclamación ha tenido entrada en el Consistorio, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo, así como la designación de la instructora de aquel.

4. Admitida la prueba testifical propuesta por el reclamante, con fecha 20 de junio de 2012 comparece la testigo ante el Secretario del Ayuntamiento, quien levanta acta de sus manifestaciones. Señala que “no conocía de nada” al accidentado y que observó que “había sufrido una caída en bicicleta, encontrándose en el suelo y procediendo a auxiliarlo”, siendo “sobre las 2 de la tarde de un día del pasado invierno”. Añade que “no recuerda que la (...) bicicleta sufriera daños aparentes (...), que también observó la existencia de un bache en la calzada” y que “el accidentado sufrió una rotura de clavícula”.

5. Con fecha 25 de junio de 2012, la empresa distribuidora de gas presenta un escrito en una oficina de correos en el que indica que no fue requerida para ninguna reparación en la zona “con anterioridad ni con posterioridad a la fecha señalada como de ocurrencia de la supuesta caída”, puntualizando que las obras de canalización a las que se alude en el informe del Jefe de los Servicios Operativos fueron “muy posteriores”. Acompaña una copia del poder otorgado al firmante del escrito y de diversa documentación relativa a las obras de canalización (autorizadas con fecha 22 de marzo de 2012 y ejecutadas ese mismo mes), así como fotografías actuales del lugar en las que se observa que el asfalto fue renovado en una franja de la calzada, pudiendo advertirse la subsistencia de un ligero descascarillado en uno de los márgenes del reasfaltado en las proximidades de la acera.

6. El día 4 de julio de 2012, se incorpora a las actuaciones un nuevo informe del Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento en el que este reconoce

que entre la caída y la visita de inspección a la zona mediaron las referidas obras, ratificándose en el contenido de su informe inicial.

7. Con esa misma fecha, el interesado presenta un escrito en el registro municipal al que adjunta “ocho semeyes del llugar del accidente tomaes a mediaos del mes de xineru de 2012”. En dichas fotografías se aprecia un deterioro del conglomerado asfáltico que genera un bache de escaso relieve y profundidad, así como una tapa de registro, ligeramente hundida en derredor, situada a pocos metros en la calzada. El referido bache se encuentra en las proximidades de la acera y, en uno de sus extremos, coincide con el descascarillado colateral a la franja reasfaltada que se advierte en las imágenes aportadas por la empresa distribuidora de gas, quedando el resto bajo la zona reasfaltada.

8. El día 9 de julio de 2012, el Jefe de los Servicios Operativos libra un nuevo informe en el que aclara que la fotografiada “es precisamente la zona donde se actuó como consecuencia de las obras” de acometida del gas y que el estado del pavimento que las imágenes revelan “es el normal en la mayoría de las calzadas y ello no supone un obstáculo para el normal desarrollo del tránsito”.

9. Enviada una copia del expediente a la aseguradora del Consistorio, esta remite un escrito el 20 de agosto de 2012 en el que señala que “ninguna responsabilidad es imputable” al Ayuntamiento.

10. Evacuado el trámite de audiencia, el 5 de septiembre de 2012 el interesado presenta en una oficina de correos un escrito de alegaciones -redactado en castellano- en el que reitera su relato fáctico e insiste en que “había un bache o socavón que fue el causante de la caída”, si bien “cuando el técnico municipal visitó el lugar del accidente, en el mes de mayo de 2012, ya no existía el desperfecto a consecuencia de las obras realizadas”.

En el mismo escrito confirma que el accidente tuvo lugar el 26 de diciembre de 2011 y reseña que al sufrir la caída “no se podía mover y presentaba un golpe en la cabeza, como (...) acredita el presupuesto de reparación de la bicicleta en el que se incluye un casco, ya que el que llevaba en el momento de la caída se rompió”.

11. Tras un nuevo informe del Jefe de los Servicios Operativos, en el que se ratifica en el contenido de su informe anterior, se incorpora a las actuaciones la propuesta de resolución de la Junta de Gobierno Local en sentido desestimatorio, por no apreciarse “un deterioro del pavimento de la suficiente entidad”. Uno de los integrantes del equipo de gobierno hace constar su discrepancia, pues, a su entender, y “como ciclista asiduo (...), el bache sí que es suficiente como para producir la caída”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de octubre de 2012, registrado de entrada el día 2 del mes 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 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 establecido 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, está el interesado activamente legitimado 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 17 de mayo de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída de la bicicleta- el día 26 de diciembre de 2011, 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, 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.

Sin embargo, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento, pues no consta el

registro de entrada en el escrito de reclamación, los informes del Servicio al que se imputa el daño se incorporan al expediente sin que figure su petición, algún trámite ha sido realizado por un Concejal Delegado y la propuesta de resolución se formula 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”.

En lo que atañe a la práctica de la prueba, se observa que el examen de la testigo propuesta no se lleva a cabo por la Instructora del procedimiento, lo que, unido a la particularidad de que en el Ayuntamiento de Langreo elabora la propuesta de resolución la Junta de Gobierno Local y no el órgano encargado de la instrucción, compromete en gran medida el principio de inmediación que ha de regir con carácter general la práctica probatoria, y con mayor intensidad tratándose de una prueba testifical. Por otra parte, los testigos son citados a declarar sin que se notifique a quien los propone la posibilidad de asistir al interrogatorio formulando sus propias preguntas. En efecto, pese a que en el procedimiento administrativo vigente no existe una regulación detallada, no cabe cuestionar que la parte que propone al testigo es quien, en principio, ha de realizar el interrogatorio, al margen, claro está, de las preguntas que la Administración actuante considere oportuno formular. Por ello, cabe citar expresamente a la parte interesada para que efectúe el interrogatorio a los testigos, personalmente o a través de representante, o bien que se la requiera para que aporte un cuestionario de preguntas escrito, lo que puede facilitar en gran medida su práctica. En el caso concreto que analizamos no se ha optado por ninguna de las dos posibilidades, limitándose la prueba a la declaración prestada ante el fedatario municipal.

En cuanto al acuerdo de la Junta de Gobierno Local que constituye la propuesta de resolución, debemos acudir -reiterando lo expresado en dictámenes anteriores- al 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 y el artículo 175 dispone que “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”. La propuesta sometida a nuestra consideración no se compadece con esa exigente regulación, pues carece del sentido y soporte requeridos, y -por proceder de un órgano colegiado- incluye confusamente una suerte de voto particular.

Por lo que se refiere a la circunstancia de que tanto el escrito de reclamación como otro posterior se hayan presentado en lengua asturiana, no se entra a analizar este aspecto al no resultar relevante en el caso que nos ocupa.

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.

SIXTA.- Imputa el reclamante a la Administración los daños sufridos como consecuencia de una caída en bicicleta que afirma haberse producido en una calle de Sama de Langreo el día 26 de diciembre de 2011, y que atribuye a “un bache o socavón” que había en la calzada. El hecho de la caída, el momento y lugar en que se produce y el daño consistente en fractura de clavícula derecha (no así el reclamado por los desperfectos de la bicicleta) han de considerarse acreditados a la vista de la documentación clínica aportada y de la testifical obrante en el expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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 al reclamante el derecho a ser indemnizado 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.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso. En análogo sentido, el artículo 57 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, impone al titular de la vía “la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación”. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado los elementos correspondientes a espacios de su titularidad en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos transitan por los mismos, por lo que la cuestión que hemos de dilucidar

en este momento es la extensión de esta obligación y su relación de causalidad con el percance cuyo resarcimiento se reclama.

En el supuesto sometido a nuestra consulta ha de admitirse, a la vista de lo actuado, que el estado de la calzada en el punto en que se produce el percance es el que revelan las fotografías que el interesado aporta con fecha 4 de julio de 2012. En efecto, girada inspección ocular al lugar de los hechos, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento constata que con posterioridad al siniestro se acometieron en la zona obras de reasfaltado -subsiguientes a la ampliación de la red gasística que discurre bajo la calle-, y las imágenes traídas al expediente por la empresa que ejecutó esas obras muestran la subsistencia de un ligero desconchado que coincide con uno de los extremos del bache que se aprecia en las fotografías presentadas por el propio accidentado, quedando el resto del desperfecto bajo la franja reasfaltada. Así lo confirma, a la vista de las mismas instantáneas, el Jefe de los Servicios Operativos del Consistorio. La prueba testifical sirve también de apoyo a esta conclusión, en cuanto corrobora la existencia de “un bache en la calzada”.

Aislado el sustrato fáctico, hemos de recordar que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración la 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.

En lo que concierne -específicamente- al tráfico rodado, este Consejo ha acogido la doctrina jurisprudencial que delimita la responsabilidad de mantener las vías “en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación”, significando que tal deber no llega al extremo de eliminar o indicar de forma

perentoria la existencia de cualquier obstáculo en la calzada, siendo de esencia su entidad y el momento en que este aparece ubicado sobre la misma.

En el caso examinado, hemos de reparar en que el desperfecto viario al que el reclamante anuda el percance de la bicicleta es de escasa entidad y, al mismo tiempo, perfectamente visible y evitable, tal como revelan las fotografías incorporadas al expediente y tomando en consideración la moderada velocidad y las comunes precauciones inherentes a la conducción de estos vehículos de dos ruedas. En efecto, las imágenes aportadas solo muestran un deterioro superficial del conglomerado asfáltico -un bache de escaso relieve y profundidad, y no una sima o fractura en la capa de rodadura-, por lo que no alcanza a representar un peligro cierto para el tráfico rodado, ni se revela objetivamente apto para desencadenar la caída de una bicicleta que se desplace con la prudencia exigible en su conducción. En el informe librado por el Jefe de los Servicios Operativos se aprecia, a la vista de las fotografías, que el estado del pavimento "es el normal en la mayoría de las calzadas y ello no supone un obstáculo para el normal desarrollo del tránsito", debiendo advertirse, asimismo, que el posterior reasfaltado de una franja de la calle es consecuencia de la ejecución de una obra de canalización y no de la reparación de un desperfecto que se reconozca generador de un peligro cierto. Por otro lado, la testifical practicada y el informe del Servicio de Urgencias dejan constancia de que el accidentado circulaba a la luz del día, por lo que pudo sortear el desperfecto o acomodar su conducta a las circunstancias manifiestas de la vía.

En definitiva, no se aprecia el imprescindible nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, hallándonos ante la concreción del riesgo asumido por quien, consciente o distraídamente, circula -por la calzada común a todo el tráfico rodado- con un vehículo cuya manejo demanda una prudencia acorde a su precaria estabilidad.

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.