

Expediente Núm. 66/2013
Dictamen Núm. 82/2013

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 24 de abril de 2013, 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 11 de abril de 2013, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por los daños sufridos tras golpearse en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 19 de octubre de 2012, una abogada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por su representado tras golpearse en la vía pública el día 13 de abril de 2012.

Refiere que cuando se disponía a subir al coche estacionado en la calle, “resbaló como consecuencia de la suciedad en la acera (barrillo resina de

los árboles), golpeándose en el hombro” y costado derechos, quedando aturrido sin respiración. Precisa que al poco de recuperarse llamó al 112, acudiendo una patrulla de la Policía Local que realizó fotografías del lugar y comprobó el estado de la acera, de la que solicita informe.

Manifiesta que fue atendido en el Servicio de Urgencias del Hospital a consecuencia del traumatismo, y que se le pautó inmovilización con cabestrillo 24-48 horas, teniendo que seguir tratamiento rehabilitador.

Considera que “existe una relación causa efecto” entre el funcionamiento del servicio público y las lesiones sufridas, toda vez que “la suciedad acumulada (barrillo o resina de los árboles) pone de manifiesto el funcionamiento anormal, pues se podría haber evitado la caída (...) con un adecuado acondicionamiento de la acera (...). El incumplimiento del deber señalado por la Administración genera ese nexo causal entre la omisión administrativa y los perjuicios sufridos”, ya que “ningún dato corrobora que la forma de actuar de mi representado incidiese en el accidente (...), y menos aún que la misma rompiera el nexo causal”.

Valora los daños sufridos en seis mil setecientos tres euros con ocho céntimos (6.703,08 €), que corresponden a los días en que estuvo impedido, a la secuela de hombro doloroso y a la reposición de vestuario.

Solicita una indemnización por dicho importe, y adjunta los siguientes documentos: a) Acta de comparecencia del perjudicado ante la Policía Local de Langreo el día 13 de abril de 2012, en la que expone el percance sufrido ese día, en los mismos términos que se reflejan en la reclamación. b) Informe de alta de Urgencias del Hospital, de 13 de abril de 2012, en el que es atendido por “caída casual con traumatismo directo sobre hemicuerpo derecho”, con el diagnóstico de “contusión en hombro y costado”. c) Informe del Servicio de Rehabilitación, de 10 de julio de 2012, en el que se señala como enfermedad actual “dolor de hombro derecho de años de evolución”, con “empeoramiento del cuadro hace 9 meses”, presentando “dolor localizado (...) en relación con la separación y los giros”. En el apartado evolución y comentarios se consigna que “el paciente realiza programa de tratamiento

rehabilitador (...). Caída casual el 13-4-12 con traumatismo sobre cara externa del hombro derecho, con reagudización de sintomatología y limitación funcional (...). Se suspende el tratamiento por unos días (...). Reincorporación al tratamiento a la semana, con recuperación completa del balance articular". d) Facturas por adquisición de forro polar, zapatos y productos de confección genéricos. e) Tres fotografías del lugar del accidente y una del accidentado, realizadas por la Policía Local.

2. El día 24 de octubre de 2012, el Concejal Delegado de Régimen Interior comunica al interesado la fecha de recepción de su reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo, así como la designación de la Instructora de aquel. Igualmente, se le significa que "deberá acreditar su representación".

3. Mediante oficio de 26 de octubre de 2012, el Jefe de la Policía Local remite lo actuado en relación con el percance al Departamento de Secretaría. Además de las fotografías y la comparecencia ya consignadas, consta que "se comprueba el estado de la acera, la cual se encuentra con gran cantidad de barro (...). Se pasa aviso al Jefe del Servicio de Limpieza (...) a las 11:35 horas para la limpieza de la acera".

4. Con fecha 6 de noviembre de 2012, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo emite informe en el que se señala que ni en la reclamación, ni en el parte de comparecencia de la Policía Local, se sitúa exactamente el lugar del accidente. Explica que "la calle está estructurada urbanísticamente con un vial bidireccional y dos aceras", indicando que en el lugar donde según esos documentos se localiza el percance "no existen árboles". Añade que "se han dado las órdenes oportunas al Servicio de Limpieza para que se proceda a una limpieza del pavimento en la zona de arbolado".

5. El día 20 de diciembre de 2012, la Instructora del procedimiento remite una copia del expediente a la correduría de seguros “para su conocimiento y al objeto de que con la mayor brevedad posible emitan informe de lo que en su caso proceda”, y se lo comunica al reclamante, reiterando nuevamente la necesidad de acreditar la representación.

6. Con fecha 15 de enero de 2013, la compañía aseguradora remite un escrito al Ayuntamiento de Langreo en el que indica que “ninguna responsabilidad es imputable” al mismo.

7. El día 18 de enero de 2013 se persona en las dependencias municipales el perjudicado, que “da poder a la abogada (...) para actuar en su nombre y representación” en el expediente”, según consta en el acta de comparecencia que se extiende al efecto.

8. Evacuado el trámite de audiencia, el día 14 de febrero de 2013 la representante del reclamante presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que pone de relieve la comprobación del estado de la acera por la Policía Local, según la cual “se encuentra con gran cantidad de barro”, solicitando prueba testifical de los agentes. Por otro lado, afirma que existen pruebas suficientes para determinar exactamente el lugar de los hechos y reitera su reclamación inicial. Adjunta nuevos informes médicos.

9. El día 5 de marzo de 2013, el Jefe de los Servicios Operativos emite un nuevo informe en el que precisa el lugar en el que pudo ocurrir el accidente. Señala que, “según testimonio del Jefe de la Sección Operativa B y Responsable del Servicio de Limpieza (...), se inspeccionó la acera en el momento de los hechos, comprobándose un nivel de suciedad normal, propio de la época y producto de los árboles que se encuentran en la zona, pero en ningún momento se observó gran cantidad de barro”.

10. Con fecha 6 de marzo de 2013, la Instructora del procedimiento comunica al reclamante que la testifical de los policías locales “se considera innecesaria, al constar en el expediente informe emitido al respecto por dicha Policía Local”. Consta recibida la comunicación el día 8 del mismo mes.

11. En sesión celebrada el día 19 de marzo de 2013, la Junta de Gobierno Local “efectúa propuesta de resolución desfavorable, al considerar que los estándares mínimos de prestación del servicio no se han visto superados”, con base en el testimonio del Responsable del Servicio de Limpieza.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de abril de 2013, registrado de entrada el día 17 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 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 32 de la Ley citada.

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 19 de octubre de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 13 de abril 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.

Ahora bien, y por lo que se refiere al informe del Servicio de Limpieza, observamos que el mismo se limita a consignar una apreciación subjetiva del informante a propósito del grado de suciedad de la acera, sin especificar las prestaciones del referido servicio en la zona señalada, lo que impide valorar su funcionamiento. Sin embargo, en atención a los principios de eficacia y economía procesal no es necesaria la retroacción del procedimiento para su emisión, pues el conocimiento de dichas prestaciones no afectaría a la conclusión de la propuesta de resolución.

Además, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. Así, los informes del Servicio al que se imputa el daño y de la Policía Local se incorporan al expediente sin que figure en este su petición, y algún trámite ha sido realizado por un Concejal Delegado, lo que infringe el principio de unidad de instrucción. 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 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 está suscrita por ningún funcionario, no incluye un pronunciamiento sobre la acreditación de los hechos que sostienen la

reclamación y alcanza su decisión con base en el informe del Jefe de los Servicios Operativos, silenciando el contenido del de la Policía Local en sentido contrario, por lo que no puede considerarse que cumpla con tales requerimientos.

Por último, en cuanto al plazo para adoptar y notificar la resolución expresa, debemos señalar que en la fecha de entrada del expediente en este Consejo aún no se había rebasado el de seis meses establecido en el artículo 13.3 del Reglamento, pero sí los plazos parciales para la adopción de los actos de trámite e instrucción que, junto al plazo de dos meses para la emisión de dictamen por este Consejo -artículo 12.2 *in fine* de la misma norma- constituyen el tiempo reglamentariamente fijado para la resolución del procedimiento. Presentada la reclamación que ahora examinamos con fecha 19 de octubre de 2012, y recibida la solicitud de dictamen en este Consejo el día 17 de abril de 2013, no podrá la Administración aprobar en tiempo la correspondiente resolución. 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 análisis el procedimiento de responsabilidad patrimonial dimanante de una reclamación de daños tras haberse golpeado el interesado en la vía pública el día 13 de abril de 2012.

Hay constancia en el expediente de gastos por calzado y por ropa, así como de que el día 13 de abril de 2012 se le diagnosticó al reclamante una contusión en el hombro y costado derechos tras una caída, por lo que debemos considerar acreditada la realidad de un daño efectivo e individualizado, cuya evaluación económica realizaremos si concurren los requisitos para declarar la responsabilidad que se demanda.

Ahora bien, la existencia de un daño de tales características no implica por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer al interesado 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.

Según se alega en la reclamación, el daño se debe a haberse golpeado el perjudicado en una calle de un polígono industrial de Langreo como consecuencia de la suciedad existente en la acera, consistente en "barrillo resina de los árboles".

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio "ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) I) (...) servicios de limpieza viaria", y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, el servicio de limpieza viaria.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de limpieza en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes utilizan las vías públicas, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de un incumplimiento de ese deber.

Ahora bien, antes de analizar si el servicio público municipal ha cumplido sus obligaciones de prestación sin menoscabar la seguridad de los viandantes

debemos examinar las circunstancias del accidente, sin las cuales no es posible establecer el nexo de causalidad entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial.

Al respecto, consta en el expediente remitido que el interesado requirió a la Policía Local y fue asistido por ella el día 13 de abril de 2012 en una calle del Polígono Industrial, donde dice haber resbalado. También resulta de aquel que padeció una contusión, por la que reclama, aduciendo que es la consecuencia de un resbalón en la vía pública. Sin embargo, no hay en el expediente prueba alguna de las circunstancias alegadas por el perjudicado. En efecto, en el relato de los hechos no se hace ninguna referencia al objeto contra el que impactó tras haber resbalado, ni a una caída, ni se alude -ni la Policía Local lo constató- a la suciedad o rotura de la ropa y del calzado cuyo coste se persigue. Por el contrario, un examen detallado del mismo permite acreditar que el reclamante ya padecía con anterioridad al percance una patología en el hombro, un "dolor de hombro derecho de años de evolución", que impide vincular la secuela de "hombro doloroso" con los hechos expuestos.

No hay, en síntesis, prueba del hecho mismo del resbalón que se alega ni de sus circunstancias, ni de cuáles hayan podido ser sus causas, ni tampoco de la secuencia de hechos que precedió al diagnóstico de las lesiones, pues no se han aportado testigos de lo ocurrido en la calle. El incidente que refiere el interesado solo encuentra justificación en lo afirmado por él, lo cual no es bastante para tenerlo por cierto.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración y es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante.

La concurrencia de este motivo de desestimación hace innecesario el análisis del funcionamiento del servicio municipal de limpieza, para lo que,

además, carecemos de elementos de juicio, pues no se han consignado las prestaciones del mismo.

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.