

Expediente Núm. 35/2014
Dictamen Núm. 85/2014

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 30 de abril de 2014, 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 10 de febrero de 2014 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, 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 27 de junio de 2013, la interesada presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos “el día 14 de junio de 2013, a las 11:50 horas”, a causa de una caída en la calle, como “consecuencia del mal estado de los adoquines, faltando incluso parte de alguno de ellos”.

Manifiesta que “no puede presentar valoración de importe reclamado por estar aún convaleciente”.

Solicita que se incorporen al expediente “las fotografías tomadas por la Policía Local el día de los hechos”.

Acompaña a su escrito una copia de los siguientes documentos: a) Acta de comparecencia ante la Policía Local, a las 14:35 horas del día del accidente, en la que se hace constar que “tropezó con unas baldosas en mal estado, faltando alguna, y cayó al suelo sufriendo daños en el hombro y muñeca derecha, siendo necesario ser trasladada al Centro de Salud por una dotación de la Policía Local para posteriormente ser derivada desde el mencionado centro al Hospital”. b) Informe de alta del Servicio de Urgencias del referido centro hospitalario, a las 13:54 horas del día del siniestro, con la impresión diagnóstica de contusión en la extremidad superior derecha. c) Informe de su centro de salud en el que se consigna que al quinto día de la caída se le pauta un analgésico y que dos días más tarde continúa “sin mejoría”.

2. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo de 28 de junio de 2013, notificada a la interesada el día 5 del mes siguiente, se acuerda “incoar expediente de responsabilidad patrimonial”. Consta, en el cuerpo del escrito, el nombramiento de instructor, la fecha en que la reclamación ha tenido entrada en el Consistorio, el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo.

3. Durante la instrucción se incorpora al expediente la diligencia de inspección ocular levantada por los agentes de la Policía Local que asistieron a la accidentada el día del siniestro. En ella manifiestan que, personados en el lugar de los hechos, encuentran a la señora y la trasladan al centro de salud por “presentar heridas en las rodillas y un brazo”, precisando que “tropezó en la calle”.

Se acompaña el acta de comparecencia -ya aportada por la interesada- y unas fotografías del lugar de los hechos en las que se aprecia, en el carril de rodadura adyacente al encintado de la acera, el desprendimiento de algunos fragmentos aislados del adoquinado, sin que falte ninguna pieza por entero ni se observe hundimiento de relieve.

4. El día 8 de julio de 2013 emite informe el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo. En él señala que el accidente tuvo lugar en “una zona de tráfico restringido, no peatonal, por lo que el carril de adoquín está reservado al tráfico de vehículos, debiendo utilizar las aceras para el tránsito de peatones”. Se aclara que el estado de los adoquines presenta el “desgaste propio del paso del tráfico que soporta diariamente, no observándose levantado o desprendido ninguno de ellos”.

5. Requerida la reclamante para que cuantifique el daño sufrido, presenta un escrito en el que indica que sigue “de baja”, acompañando partes de consultas médicas.

El día 31 de octubre de 2013 la perjudicada presenta un nuevo escrito en el registro municipal en el que cuantifica el daño sufrido en ocho mil noventa y cinco euros con treinta y seis céntimos (8.095,36 €), a razón de 58,24 €/“día impeditivo”.

6. Mediante escrito de 5 de noviembre de 2013, la Instructora del procedimiento remite una copia del expediente a la compañía aseguradora del Consistorio.

Con fecha 5 de diciembre de 2013, esta le comunica que “ninguna responsabilidad es imputable” al Ayuntamiento.

7. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio de 17 de diciembre de 2013, la interesada presenta el 30 de diciembre de 2013 un escrito de alegaciones el que señala que “en todo el carril de rodadura alrededor de la

plaza de abastos (...) no existen pasos de cebra”, por lo que es preciso atravesar el adoquinado para dirigirse a la plaza.

Reseña que “en el informe de la Policía Local se menciona la existencia de una testigo, cuestión esta desconocida por mí”, por lo que solicita su “comparecencia (...) para que clarifique las circunstancias de la caída”. Asimismo, interesa la aportación al expediente de “las fotografías originales” tomadas por los agentes de la Policía Local.

8. Incorporadas a lo actuado las fotografías remitidas por la Policía Local, se cita a la testigo propuesta por la reclamante, lo que se le comunica a esta.

El día 16 de enero de 2014 comparece la testigo en las dependencias municipales y declara que la accidentada sufrió “una aparatosa caída (...) debido al muy deficiente estado en que se encuentra el pavimento de la calle peatonal”, por lo que “procedió a auxiliarla” y a “llamar a la Policía”.

9. Con fecha 15 de enero de 2014, libra un nuevo informe el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo, que se ratifica en el anterior y subraya que en el lugar del siniestro “no existen adoquines sueltos o huecos en el pavimento por ausencia de estos u otras anomalías que supusiesen un riesgo claro para el tránsito (...). Únicamente se observan algunas roturas que no han suscitado la necesidad de su reparación por parte de estos servicios operativos”. Añade que “no existe constancia de otras caídas de similar entidad, a pesar de ser un lugar de intenso tráfico peatonal”.

10. La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 21 de enero de 2014, según certifica el Secretario del Ayuntamiento, estima que las deficiencias del pavimento “son claramente visibles -y más a plena luz del día-, por lo cual, deambulando con un mínimo de cuidado, se podría haber evitado la caída”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 10 de febrero de 2014, 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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 27 de junio de 2013, habiendo tenido lugar el hecho que la motiva -la caída en la vía pública- el día 14 del mismo mes, 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.

Sin embargo, observamos que el trámite de audiencia antecede a ciertos actos de instrucción cuando, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 84.1 de la LRJPAC, debe ser inmediatamente anterior a la propuesta de resolución. Ahora bien, en el presente caso ello no origina indefensión a la interesada.

Igualmente, advertimos otras irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. Así, se aprecia que algunos informes de los servicios municipales se incorporan al expediente sin que figure su petición, que la Alcaldía resuelve "incoar expediente de responsabilidad patrimonial" cuando su inicio emana de la reclamación de la interesada y que la propuesta de resolución está formulada por la Junta de Gobierno Local. Al respecto, hemos de recordar 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) Pronunciamientos 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.

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 hacer. 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, si bien se traslada a la interesada la fecha y la hora de comparecencia de la testigo, no se

acude a ninguno de los mecanismos descritos en relación con el interrogatorio, limitándose la prueba a la declaración prestada ante el fedatario municipal.

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.- Imputa la reclamante a la Administración los daños sufridos como consecuencia de una caída en la calzada de la calle, que considera “consecuencia del mal estado de los adoquines, faltando incluso parte de alguno de ellos”. El hecho de la caída, el momento y el lugar en que se produce, así como la contusión en el brazo derecho de la accidentada, han de considerarse acreditados a la vista de la documentación clínica aportada, de las diligencias policiales 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 a la reclamante 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.

A la vista de lo dispuesto en los artículos 25.2.d) y 26.1.a) de la LRBRL, tanto en su redacción actual como en la vigente al tiempo del siniestro, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías 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. 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.

Al respecto, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, 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 el supuesto sometido a nuestra consideración ha de admitirse, a la vista de lo actuado, que la caída se produce en el espacio adoquinado -concebido para el tráfico rodado- y no en la acera reservada a los peatones,

pero faltando un paso de cebra deslindado que atravesase el carril de rodadura (el postrero informe de los servicios operativos guarda silencio sobre este extremo, frente a las alegaciones de la interesada) los transeúntes se ven compelidos a cruzar la vía por uno u otro punto. Ha de estimarse igualmente acreditado que el estado de la calzada en el lugar en que se produce el percance es el que revelan las fotografías que la Policía Local aporta a las actuaciones, suficientemente nítidas y reconocidas por ambas partes. En efecto, frente a la subjetividad de la testigo, que alude a un “muy deficiente estado” del pavimento, las imágenes tomadas por la fuerza pública objetivan una situación de ligero deterioro debido al desprendimiento de algunos fragmentos aislados del adoquinado, sin que falte ninguna pieza por entero ni se observe hundimiento de relieve. Tal estado de cosas se corrobora a la vista de los informes librados por el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento, expresivos de que los adoquines presentan “un desgaste propio del paso del tráfico que soporta diariamente, no observándose levantado o desprendido ninguno de ellos”, y de que “únicamente se observan algunas roturas que no han suscitado la necesidad de su reparación por parte de estos servicios operativos” por no representar “un riesgo claro para el tránsito”.

Aislado el sustrato fáctico, hemos de acudir al parámetro reseñado de razonabilidad, advirtiéndose entonces que los desperfectos viarios a los que -pacíficamente- se anuda el percance son -objetivamente- de escasa entidad y, al mismo tiempo, perfectamente visibles y evitables, tal como revelan las fotografías incorporadas al expediente, y si bien puede ser cierto que los peatones se vean compelidos a descender al carril de rodadura en uno u otro punto, por faltar un paso de cebra señalizado, también lo es que han de adoptar las precauciones inherentes al riesgo asumido, pudiendo atravesar la calzada por franjas distintas a las que presentan algún deterioro. Debe así concluirse que las deficiencias del pavimento -con algún adoquín fragmentado o con un ligero hundimiento- no representan *per se* un peligro cierto que se revele causa eficiente de la caída de un peatón, máxime cuando, según queda acreditado en este supuesto, se circula a la luz del día y se puede sortear con

facilidad el descascarillado o acomodar la 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, camina por espacios de la vía pública y, al descender a un adoquinado en condiciones plenas de visibilidad, no adopta las precauciones mínimas, por lo que se coloca en una situación de riesgo cuyas eventuales manifestaciones dañosas no han de ser soportadas por el todo social.

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.