

Expediente Núm. 126/2014
Dictamen Núm. 107/2014

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 15 de mayo 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 15 de abril de 2014 -registrada de entrada el día 22 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 21 de enero de 2013, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que expone que “el día 26 de noviembre de 2012, a las 18:30 horas, transitando por la calle, resbaló al pisar una tapa metálica encastrada en la acera izquierda en dirección a la calle”.

Señala que “como consecuencia de ello cayó de espalda sobre el suelo, apoyando todo su cuerpo en el brazo izquierdo, lo que conllevó la rotura de la cabeza del húmero en dos sitios”. Manifiesta que “se dirigió al Hospital, donde se le apreciaron los daños sufridos y quedó ingresado en espera de pruebas médicas”, precisando que “esto le ha supuesto una incapacidad laboral transitoria que, en la actualidad, continúa”.

Indica que “una vez obtenida el alta hospitalaria y observado el lugar de la caída se puso en contacto con el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo, quien le remitió al Encargado del Servicio Eléctrico. Posteriormente, personado este último en dicho lugar, dictaminó que esta tapa pertenece” a una compañía de servicios telefónicos, aclarando que “se trata de una tapa antigua porque las actuales son de hormigón y antideslizantes; a la vez que constata la peligrosidad de la misma por tener una rugosidad muy deficiente y acusar cualquier tipo de humedad./ Personas de la compañía han observado estas anomalías y van a proceder a su sustitución, a la vez que aconsejan se dirija esta queja a través del Ayuntamiento de Langreo”.

Finaliza solicitando “se inste a la citada compañía a que proceda a sustituir la mencionada tapa por otra homologada, dada su gran peligrosidad, a la vez que se haga cargo de la responsabilidad civil en la que ha incurrido, con la correspondiente indemnización”.

Adjunta a su escrito cinco fotografías del lugar donde se habría producido la caída, así como un informe del Servicio de Traumatología del Hospital, de 29 de noviembre de 2012, en el que se hace constar que ingresó a las 19:56 horas del día 26 de noviembre de 2012 por “accidente casual” y que, tras la realización de TAC, se “visualiza fractura de tuberosidad mayor y tuberosidad menor levemente desplazadas, no subsidiarias de tratamiento quirúrgico”.

2. A raíz de este escrito, el día 25 de enero de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Langreo dicta resolución por la que se incoa expediente de responsabilidad patrimonial. En ella aparece consignada la fecha de recepción

de la reclamación en el Ayuntamiento, así como las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa. Se procede en el mismo acto a la designación de instructora.

3. Con fecha 30 de enero de 2013 el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo emite un informe. En él señala que, “como bien se describe en el escrito de referencia, la tapa corresponde” a una compañía de servicios telefónicos, “por lo que entendemos que (...) debe remitirse a dicha compañía para que por su parte analicen el contenido y actúen en consecuencia”.

4. El día 4 de febrero de 2013, el perjudicado presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que, en relación con la evaluación económica del daño, indica que “en el día de la fecha continúa en situación de incapacidad laboral transitoria, estando pendiente de revisión médica y de tratamiento posterior, según lista de espera del Servicio de Rehabilitación”.

Finalmente, solicita que “sea tramitado el expediente pendiente del resultado final de su situación médica hasta el alta definitiva, tras la que se podrá evaluar según el tiempo transcurrido de baja laboral y las posibles secuelas si las hubiera”.

5. Mediante oficio de 4 de febrero de 2013, la Instructora del procedimiento comunica a la compañía de servicios telefónicos que, “una vez emitidos los correspondientes informes, se le concede un plazo de audiencia de 10 días a fin de que pueda examinar el expediente, que adjunto se remite, formular las alegaciones y aportar las pruebas que estime pertinentes, y ello como trámite previo a su resolución por este Ayuntamiento”.

En respuesta a dicho requerimiento, el día 19 de febrero de 2013 un representante de la referida compañía, debidamente acreditado, presenta en una oficina de Correos un escrito de alegaciones. En él indica que “desconoce si

es cierto o no” que el interesado “sufriese una caída el 26 de noviembre de 2012 en la calle, puesto que ninguna noticia tuvo de dichos hechos, por lo que cautelarmente nos vemos obligados a negarlos, así como en su caso las causas de dicha caída, significando desde este mismo momento que no tienen relación alguna con mi mandante, que es totalmente ajeno a ellos (...). La primera noticia que tuvo mi representada de los hechos que constan en el expediente de responsabilidad patrimonial fue al recibir el oficio de ese Ayuntamiento, que mediante el presente escrito contestamos./ Destacamos que la arqueta que tiene mi mandante en dicha calle se encuentra en buen estado y no tiene relación alguna con el siniestro a que se refiere el expediente de responsabilidad patrimonial, por lo que ninguna responsabilidad tiene en el mismo./ Igualmente, significamos que dicha arqueta se colocó con los oportunos permisos, llevando en el lugar muchos años sin que nadie haya sufrido ningún percance, ni solicitado la modificación de la misma porque esta fuese peligrosa o se encontrase en mal estado./ En el lugar donde ocurrieron los hechos que constan en el expediente administrativo -que, como ya dijimos, desconocíamos hasta recibir el oficio del Ayuntamiento (...)- no solo se encuentra la arqueta propiedad de mi mandante, sino otras que pertenecen a otros servicios como electricidad, alumbrado, etc./ Cautelarmente, ante la petición efectuada por ese Ayuntamiento, y en aras de mantener las buenas relaciones con el mismo, mi representada ha procedido a sustituir dicha arqueta, sin que ello pueda entenderse como asunción de ningún tipo de responsabilidad, puesto que, como hemos indicado, la arqueta se encontraba en buen estado y no fue la causante de los hechos que constan en el expediente de responsabilidad patrimonial”.

6. Con fecha 26 de febrero de 2013, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo emite un nuevo informe en el que, a la vista de las alegaciones de la compañía de servicios telefónicos, expone que “en fechas posteriores a la caída (...), y una vez tenido conocimiento de los hechos, se giró inspección a la zona por parte del Encargado del Servicio Eléctrico (...) con

objeto de determinar el estado de la tapa en cuestión. Se observa que es una tapa metálica muy resbaladiza debido al deficiente estado del estriado, colocada en una arqueta de instalaciones telefónicas. En el mismo momento se pone en contacto telefónico con personal de la empresa titular para dar cuenta de estas circunstancias./ Días más tarde el propio personal de la compañía (...) comprueba el estado de la arqueta y dictamina que procederán a su sustitución./ Todas estas actuaciones son previas a la reclamación efectuada (...) ante el Ayuntamiento de Langreo./ A día de hoy la tapa ha sido cambiada”.

7. Tras dos nuevos requerimientos efectuados por la Instructora del procedimiento al reclamante en orden a la necesidad de proceder a la concreción de la evaluación económica del daño sufrido, el día 11 de septiembre de 2013 un abogado, en nombre y representación de aquel -según acredita el 5 de septiembre de 2013-, presenta un escrito en el registro municipal en el que fija el total reclamado en dieciocho mil novecientos quince euros con cuatro céntimos (18.915,04 €), con arreglo al siguiente desglose: 3 días hospitalarios, 214,89 €; 183 días improductivos, 10.657,92 €; un 10% de factor de corrección sobre los días, 1.087,28 €; 8 puntos de secuelas, 6.128,32 €; e) un 10% de factor de corrección sobre las secuelas, 612,83 €; “honorarios de consultas médicas”, 150,00 €, y “gastos de transporte trat. rehabilitador”, 63,80 €.

Adjunta a este escrito los siguientes documentos: a) Diversa documentación médica acreditativa de las lesiones. b) Documentación justificativa de los gastos de transporte para recibir tratamiento rehabilitador y honorarios por consulta médica. c) Informe privado de valoración del daño corporal.

8. El día 27 de febrero de 2014, se recibe en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito de una compañía de seguros en el que se informa que, “a la vista de los antecedentes, informes y documentos que obran en nuestro poder, entendemos que ninguna responsabilidad es imputable al (...) Ayuntamiento de

Langreo en los hechos que motivan dicha reclamación. Debiendo en su caso dirigirse la misma contra la empresa propietaria” de la tapa metálica. En consecuencia, entendemos que “debe desestimarse la petición de responsabilidad patrimonial”.

9. Con fecha 10 de marzo de 2014, la Instructora del procedimiento comunica al reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

En este trámite, el día 1 de abril de 2014, y por medio de correo electrónico, se recibe en el Ayuntamiento de Langreo un escrito de alegaciones en el que el interesado se reitera en todos los términos de su reclamación inicial.

Por lo que se refiere a la “relación de causalidad”, tras indicar que “consta acreditado, con no pocos esfuerzos, cómo las lesiones producidas fueron (...) consecuencia directa de la actuación de la Administración, en tanto en cuanto ha quedado demostrado cómo el estado de la arqueta no era el adecuado”, reseña que, “dadas las manifestaciones vertidas por parte de la aseguradora, así como las alegaciones por parte de la empresa” propietaria de la tapa, “esta parte quiere hacer constar que, sin perjuicio de la correspondiente acción de repetición, la jurisprudencia entiende que las Administraciones públicas no pueden excluir su responsabilidad basándose en la existencia de este tipo de actos contractuales (...). A tenor de lo (...) expuesto, cabe concluir que el Ayuntamiento de Langreo sí es responsable del funcionamiento de la citada arqueta donde tuvo lugar la caída (...), a pesar de ser propiedad de otra empresa la arqueta en sí, que (...) se sitúa en la vía pública, y sin perjuicio (...) de la acción de repetición que la Administración local pueda dirigir contra esta”.

10. El día 14 de abril de 2014, el Secretario del Ayuntamiento de Langreo extiende diligencia en la que se hace “constar que la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 1 de abril de 2014, adoptó, entre otros (...), acuerdo”

en relación con esta reclamación. Se recoge en la misma que “han informado los Servicios Operativos que se trata de una tapa propiedad” de una compañía de servicios telefónicos, y que remitido el asunto a la misma “efectúan alegaciones con fecha 14 de febrero en las que se señala que, en principio, no consta la caída y que dicha tapa no se encuentra en mal estado, pero que, no obstante, y a fin de mantener las buenas relaciones con el Ayuntamiento, se ha procedido a sustituirla, lo que no debe entenderse en modo alguno como asunción de responsabilidad (...). El 25 de febrero informa” la compañía aseguradora “que no existe ninguna responsabilidad, ya que la reclamación debería haberse dirigido contra” la compañía de servicios telefónicos, “quien ha reconocido ser la propietaria de la tapa (...). Se acuerda dictaminar”, con la abstención del grupo político que se indica, “en el sentido señalado” por la compañía aseguradora.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de abril 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 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 21 de enero de 2013, habiendo tenido lugar el hecho que la motiva -la caída en la vía pública- el día 26 de noviembre de 2012, 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, por lo que se refiere a la propuesta de resolución, esto es el acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión celebrada el día 1 de abril de 2014, 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, cuyo artículo 175 establece 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”. Pues bien, en el presente caso, en poco se compadece esta exigente regulación con la denominada propuesta de resolución que se somete a nuestra consideración, carente del sentido y soporte requeridos por los mencionados preceptos 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.

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.- Interesa el perjudicado una indemnización del Ayuntamiento de Langreo por los daños sufridos a consecuencia de la caída acaecida cuando caminaba por una acera y que atribuye al deficiente estado de una tapa metálica existente en la misma.

De la documentación obrante en el expediente resulta acreditado que el mismo día de la caída el reclamante ingresó en el Hospital por accidente "casual", y que tras la realización de un TAC se le visualizó una "fractura de tuberosidad mayor y tuberosidad menor levemente desplazadas, no subsidiarias de tratamiento quirúrgico".

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 interesado el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

A tales efectos, y conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, 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 precisaba entonces -al igual que en la redacción dada a este precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local- que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual 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.

Dado el sentido de la propuesta de resolución que se somete a nuestra consideración, conforme a la cual el Ayuntamiento de Langreo -siguiendo el informe elaborado por una compañía aseguradora- parece declinar toda responsabilidad en el presente asunto con el argumento fundamental de que la tapa en cuestión es propiedad de una compañía de servicios telefónicos, debemos subrayar que las obligaciones legales antes explicitadas en orden a una adecuada pavimentación de las vías públicas urbanas no desaparecen por el hecho de que sobre las mismas otros entes o empresas privadas dispongan elementos -tales como arquetas o tapas de registro- necesarios para la prestación de determinados servicios y suministros y asuman la responsabilidad de su correcto estado y mantenimiento. En efecto, la instalación en la vía pública de esos elementos no puede suponer en modo alguno una dejación por parte de las autoridades locales del ejercicio de las competencias que les son propias, ni tampoco de las obligaciones y potestades a ellas ligadas, entre ellas, y de manera especial, la de policía.

Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto, en el presente caso la primera cuestión que es preciso dilucidar radica en algo previo, concretamente en la determinación de los hechos por los que se reclama. Como ya hemos señalado con ocasión de dictámenes anteriores, aun constanding la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de este sería suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, e impediría, por sí sola, apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Respecto al accidente que alega haber sufrido, ninguna prueba aporta el reclamante acerca de su existencia y circunstancias más allá de su propio relato de los hechos, acompañado de los partes relativos a la asistencia médica recibida. En este sentido, y si bien el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo, tras inspeccionar la zona, reconoce la existencia en

la misma de una tapa instalada por una compañía de servicios telefónicos que, a su juicio, no parece idónea, y que posteriormente fue sustituida por la mencionada compañía, nada nos indica sobre la forma en que tuvo conocimiento del suceso concreto que motiva la reclamación, por lo que nada puede acreditar respecto a la realidad de los hechos que refiere el interesado.

En estas condiciones, la ausencia de prueba no permite dar por acreditada la realidad y circunstancias del accidente que el reclamante manifiesta haber sufrido, por lo que no resulta procedente que este Consejo valore en qué medida influyó una eventual inactividad de los servicios municipales en la evitación de riesgos añadidos para los peatones derivados de actuaciones privadas. Ello, en definitiva, nos impide analizar si en el presente caso existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

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.