

Expediente Núm. 234/2015
Dictamen Núm. 6/2016

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 14 de enero de 2016, 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 22 de diciembre de 2015 -registrada de entrada el día 30 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 4 de febrero de 2015, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos cuando caminaba, en fecha que no precisa, “por la avda., a la altura del n.º 10, como consecuencia del mal estado de la acera”.

Añade que debido a ello tuvo “que ser llevada a Urgencias del H., donde se me diagnosticó fractura de Colles de mano derecha”.

Adjunta un informe del Servicio Urgencias del citado centro, de 16 de enero de 2015, en el que consta que “acude tras caída casual mientras deambulaba por la calle” y el diagnóstico indicado, así como una fotografía de detalle del lugar.

2. El día 9 de febrero de 2015, el Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo dicta Resolución por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se procede a la designación de instructor y secretaria del procedimiento. En ella aparece consignada la fecha de recepción de la misma en la Administración local, las normas con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

Igualmente, se informa a la perjudicada de la necesidad de que proceda a la evaluación económica del daño sufrido, así como a precisar “el momento en que la lesión efectivamente se produce”, lo que se le notifica el 13 de febrero de 2015.

3. Con fecha 11 de febrero de 2015, un Agente de la Policía Local emite un informe en el que expone que “en la base de datos de esta Policía no figura ningún tipo de reseña sobre dicha caída, tras consultar todas las novedades del día 16 de enero de 2015, supuestamente día en que ocurrió el accidente”, añadiendo que en “días anteriores y posteriores no figura ningún tipo de dato, ni ningún registro de llamada a esta Policía por parte de la implicada”.

4. El día 16 de febrero de 2015, la reclamante presenta un escrito en el registro municipal en el que señala que “se encuentra aún en fase de curación de las lesiones, por lo que por el momento no es posible cuantificar los daños”.

5. Con fecha 27 de febrero de 2015, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informa que “la solicitante no refiere el día ni el

momento de la caída, teniendo como única referencia la que figura en el informe del Servicio de Urgencias del Hospital de 16 de enero de 2015./ Inspeccionada la zona donde presumiblemente ocurrieron los hechos, se trata de una acera de unos 4,20 m de ancho en (la) que observan algunas baldosas sueltas propias del paso del tiempo y un remate deficiente de un poste de alumbrado colocado en la acera. Todas estas deficiencias están al abrigo del citado poste, quedando un paso libre de unos 3 metros de ancho. Consideramos, por tanto, que los desperfectos son perfectamente visibles y evitables./ Sin poner en tela de juicio los hechos, salvo escrito de la persona presuntamente accidentada no se aporta informe de denuncia ante la Policía Local u otra documentación de terceros como instrumento para verificar que los daños” sucedieron “en el lugar indicado”.

6. Mediante escrito de 16 de marzo de 2015, la Secretaria del procedimiento requiere a la interesada para que presente “facturas” o indique “la cuantía total de la indemnización reclamada con la mayor brevedad posible, a fin de poder continuar con la tramitación del referido expediente”.

7. El día 20 de marzo de 2015, la perjudicada presenta un escrito en el registro municipal en el que reitera que se encuentra “en proceso de curación y pendiente de citación médica para el día 6 de abril próximo”.

Con fecha 8 de abril de 2015, presenta un nuevo escrito al que adjunta un “volante de citación” para revisión el día 4 de mayo.

8. Mediante oficio de 2 de junio de 2015, la Secretaria del procedimiento requiere nuevamente a la reclamante para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de “la Ley de Procedimiento Administrativo”, presente evaluación económica de los daños sufridos, “advirtiéndole que si no lo hiciera se le tendrá por desistida en su petición, previa la resolución de archivo de las actuaciones que le será oportunamente notificada”.

Con fecha 17 de junio de 2015, la interesada presenta un escrito en el que cuantifica la indemnización solicitada en un total de diez mil cincuenta y dos euros con noventa y un céntimos (10.052,91 €), que desglosa en los conceptos de días improductivos; días no improductivos; 7 puntos de secuelas por "limitación global de movilidad de muñeca derecha (...), muñeca dolorosa (...), dolor en mano (...) (y) perjuicio estético", de acuerdo con el informe pericial que aporta, elaborado por una especialista en Valoración Médica del Daño Corporal e Incapacidades Laborales.

Adjunta, igualmente, los informes médicos emitidos por los servicios hospitalarios en los que fue atendida y nuevas fotografías de la zona.

9. El día 19 de junio de 2015, la Concejal Delegada de Régimen Interior designa una nueva instructora del procedimiento, lo que se notifica a la reclamante el 2 de julio de 2015.

10. Con la misma fecha, la Secretaria del procedimiento remite una copia del expediente a la correduría de seguros del Ayuntamiento "al objeto de que con la mayor brevedad posible emitan informe de lo que en su caso proceda", lo que se traslada a la reclamante.

El día 30 de septiembre de 2015, la compañía aseguradora del Ayuntamiento afirma que "no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable (al Ayuntamiento) en los hechos ocurridos".

11. Mediante escrito notificado a la interesada el 28 de octubre de 2015, la Instructora del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

12. El día 9 de noviembre de 2015, la perjudicada presenta un escrito en el que, tras especificar que la caída tuvo lugar el día 16 de enero de 2015, expone que "el reportaje fotográfico aportado (...) pone de relieve el estado de la

calzada en el momento de producirse los hechos, así como su reparación días después de formularse la correspondiente reclamación./ Así, debemos señalar que resulta totalmente significativo a los efectos que nos ocupan la reparación efectuada por operarios municipales con posterioridad a la caída sufrida por la compareciente, por cuanto que si la citada vía no suponía riesgo alguno, o su estado era adecuado, no habría razón alguna para proceder a su reparación./ En este sentido, el propio informe de los Servicios Operativos de fecha 27 de febrero de 2015 reconoce expresamente la existencia y presencia de tales deficiencias; así, se hace constar expresamente (que) `se observan algunas baldosas sueltas propias del paso del tiempo y un remate deficiente de un poste de alumbrado colocado en la acera´´.

Rechaza que se pueda `reprochar´ o `exigir´ al ciudadano `que transite por zonas de la vía sin desperfectos´, en relación con el argumento de que existe un ancho de acera suficiente para evitar el paso por las zonas donde se aprecian irregularidades.

Finalmente, y en cuanto a la falta de aviso a la Policía Local, explica que `una vez que se produce la caída´ fue `inmediatamente trasladada por testigos presenciales de los hechos´ a un centro de salud y después al hospital, por lo que carecía de sentido alertar a la Policía Local. Añade a continuación, respecto a aquellos testigos, que se propone su `testimonio´.

13. Con fecha 11 de noviembre de 2015, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que `no consta denuncia policial, ni aportación de testigos para su comparecencia´, así como `lo señalado en los precitados informes´ (en relación al emitido por los Servicios Operativos), `y entendiendo que el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, pues la Administración repara una vez que es conocedora de las deficiencias´.

Concluye que no se aprecia `el imprescindible nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos´.

14. La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Langreo, en sesión celebrada el 18 de noviembre de 2015, propone desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, reiterando el contenido de la propuesta de resolución.

15. En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de diciembre de 2015, 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 4 de febrero de 2015, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 16 de enero del mismo año, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, observamos que algunos informes se adjuntan al expediente sin que figure su petición, y que la Alcaldía resuelve “admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial” cuando el inicio del procedimiento emana de la propia reclamación de la interesada. Este Consejo ha manifestado en numerosos dictámenes que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada -y este lo es (artículo 6 del Reglamento de Responsabilidad

Patrimonial, en relación con el artículo 68 de la LRJPAC)- la mera presentación de la reclamación supone de suyo la incoación del mismo.

Por otra parte, advertimos que, pese a que la reclamante señala en el escrito de alegaciones que existen testigos presenciales de los hechos cuyo testimonio propone, la propuesta de resolución afirma que no se han aportado "testigos para su comparecencia", si bien alude como causa de desestimación a la ausencia del "imprescindible nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos".

Teniendo en cuenta lo anterior, reparamos en que, aunque los informes de los Servicios Operativos y de la Policía Local mencionan la falta de constancia de los hechos, a efectos, como señala el primero, de "verificar que los daños tuvieron lugar" en la zona indicada, y que frente a ello la reclamante refiere la existencia de testigos y "propone" su testimonio, el órgano instructor no acordó la apertura del periodo de prueba; preceptivo de conformidad con lo previsto en el artículo 80.2 de la LRJPAC, a cuyo tenor, "Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados (...) el instructor (...) acordará la apertura de un periodo de prueba (...) a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes".

Ahora bien, a pesar de la gravedad de la omisión constatada este Consejo no considera necesaria ni oportuna la retroacción del procedimiento. Avala esta conclusión el hecho de que, a nuestro juicio, la documentación obrante en el expediente remitido incorpora elementos de juicio suficientes que permiten la emisión de nuestro parecer acerca de la reclamación formulada. Por otra parte, a la vista de los restantes fundamentos consignados en la propuesta de resolución, resulta razonable suponer que, aun en la hipótesis de que el Ayuntamiento diera por cierto el relato que de las circunstancias fácticas del percance hace la reclamante, la propuesta de resolución no variaría.

Finalmente, 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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas por la interesada tras una caída en Langreo el día 16 de enero de 2015 y que aquella achaca al deficiente estado de conservación de la vía por la que caminaba.

De acuerdo con la documentación médica aportada, resulta acreditado que la reclamante sufrió a consecuencia de esa caída una fractura de Colles en su mano derecha que, según el informe pericial aportado, requirió tratamiento ortopédico y rehabilitación. Por tanto, debemos considerar probado al menos ese perjuicio.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, individualizado y susceptible de evaluación económica no significa 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, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público, y

para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

Al respecto, y en cuanto a la producción de la caída, si bien su existencia se sustenta únicamente en la versión de los hechos ofrecida por la interesada, lo cierto es que, como ya hemos señalado, la referencia a la existencia de testigos presenciales que efectuó en el trámite de audiencia no tuvo la adecuada respuesta por parte del órgano instructor, que no acordó la apertura del pertinente periodo de prueba. Entendemos que tal omisión, imputable a la Administración, no debe perjudicar a la reclamante, y por tanto debemos considerar probado que la caída, efectivamente, tuvo lugar. Ahora bien, advertimos que la perjudicada no efectúa ninguna referencia al modo en que se produjo la misma, mencionando únicamente que ocurrió a causa del "mal estado de la acera", sin mayor concreción. Ante tal falta de esfuerzo probatorio, y dado que la ausencia de práctica de prueba testifical no ha permitido aclarar este extremo, estimamos procedente, a fin de poder resolver el asunto sometido a nuestra consideración, examinar los elementos de juicio concurrentes y las deficiencias detectadas, pues de dicho análisis resulta que, aun admitiendo que la caída se hubiera producido por alguna de ellas, la conclusión del presente dictamen no cambiaría.

El artículo 26.1 de la LRBRL establece 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 los elementos correspondientes a dicho servicio en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las

condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y de las concurrentes en la propia persona.

El informe del servicio municipal competente describe dos tipos de deficiencias: la existencia de “baldosas sueltas” y resquebrajadas y el “remate deficiente de un poste de alumbrado colocado en la acera”. Además de ello, en las fotografías se observa un tramo contiguo a la fachada del edificio de la calle en el que faltan dos baldosas -folio 32-. Sin embargo, dado que la interesada no se opone a la descripción realizada en aquel informe, hemos de entender que son los desperfectos específicamente citados los susceptibles de haber provocado su caída. Analizados ambos, vemos, en primer lugar, que solo una deambulación frontal contra el poste, dada su ubicación (en cuya base se observa -folio 31- la ausencia de una baldosa que posteriormente se rellena con material), implicaría el tránsito sobre el desperfecto; opción que resulta improbable. En cuanto a la posibilidad de que la caída se hubiera originado al pisar una de las baldosas sueltas y resquebrajadas, hemos de señalar que se ven en las imágenes -folio 4- hasta cinco baldosas dañadas, pero lo cierto es que solo una de ellas presenta pérdida de material, mostrando el resto únicamente fisuras cuya aptitud para provocar un desequilibrio difícilmente se puede apreciar a simple vista; por tanto, solo una (en la que se advierte un ligero sombreado en una de sus esquinas) parece generar un mínimo desnivel. Ahora bien, resulta que las piezas afectadas se encuentran ubicadas en el espacio existente entre el poste y el muro que delimita la calle, y dada la amplitud de esta debemos coincidir con el Ayuntamiento en que hay una zona de paso suficiente por la que la deambulación es, de forma natural, preferente, pues la propia presencia del poste invita a caminar por el lado de mayor extensión -folio 32-.

La reclamante opone que no puede imponerse al ciudadano la "obligación de transitar por zonas que no presenten deficiencias", lo que, obviamente, no se pretende, pero lo cierto es que -como hemos indicado- sí cabe exigir una diligencia razonable en la adecuación de la deambulaci3n al estado de la vía y dem3s circunstancias concurrentes, que en el presente caso, y dada la falta de menci3n a la hora en que se producen los hechos, impide valorar la visibilidad existente aquel momento pero permite concluir que la mera presencia del poste ya inducía a la deambulaci3n por la parte extensa de la acera, la cual no presenta ninguna deficiencia.

En supuestos similares, y en relaci3n con las baldosas rotas o inestables, hemos afirmado que no basta con proclamar el car3cter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administraci3n para deducirla, sino que procede preguntarse si la existencia de una baldosa suelta y la probabilidad de que se pise -la mayoría de las veces sin m3s consecuencias que un m3nimo desequilibrio que no impide reanudar el paseo- es un riesgo general razonable que asume cualquier viandante, cualesquiera que sean su edad y sus concretas circunstancias, cuando utiliza las vías p3blicas urbanas (Dictamen Núm. 356/2012). En lnea de principio, y sin perjuicio de las matizaciones que merece la casuística, este Consejo estima que la diligencia exigible al servicio p3blico difcilmente alcanza al extremo de que le resulte imputable el hecho de que exista alguna baldosa suelta o resquebrajada en la acera.

Delimitado de esta forma el servicio p3blico en t3rminos de razonabilidad, en el presente supuesto nos encontramos ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite, en cuanto a su producci3n, a la concreci3n del riesgo que asume el ciudadano cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía p3blica. Lo que ha de demandarse del servicio p3blico es la adecuada diligencia para que un riesgo m3nimo no se transforme, por su acci3n u omisi3n, 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 manifestaci3n 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 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.