

Expediente Núm. 84/2017
Dictamen Núm. 114/2017

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 20 de abril de 2017, 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 febrero de 2017 -registrada de entrada el día 1 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída causada por el mal estado de los adoquines en una zona peatonal.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de julio de 2016, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una solicitud en la que expone que “el día 19 de julio de 2012 (*sic*), sobre las 12 de la mañana, iba caminando por la plaza de la localidad de Sama de Langreo, a la altura del número 2, cuando sufrí una aparatosa caída motivada por el deficiente estado de los adoquines en el suelo

de dicha zona peatonal; razón por la cual se provoca un tropezón en el pavimento y una posterior caída. El mal estado de conservación de los adoquines era prácticamente imperceptible al viandante, y como consecuencia de la caída sufrió lesiones de diversa consideración”.

Señala que “suponía un riesgo evidente para los peatones y un incumplimiento por parte de la Administración demandada de la obligación de vigilar y mantener en estado adecuado las vías peatonales y públicas, adoptando las medidas necesarias para eliminar los riesgos; medidas de prevención que se habían obviado”. Añade que “de los hechos son testigos varias personas que podrán ser citadas”.

Indica que “como consecuencia de dicha caída y de los fuertes dolores en su rodilla, codo y hombro fue trasladada en un vehículo de la propia Policía Local de Langreo al Servicio de Urgencias del Centro de Salud, para posteriormente ser trasladada al (...) Hospital”. Afirma que precisó “tratamiento fisioterápico con escasa mejoría, siendo alta el día 18 de febrero de 2016 por estabilización del cuadro, persistiendo alguna molestia residual en hombro y región cervical”.

Explica que “el inadecuado estado de la acera, zona peatonal céntrica y muy transitada, en la que los adoquines era defectuoso, sin que existiera señalización o indicación alguna que advirtiese de ello, dio lugar a que al pisar (...) dicho pequeño hueco, con las irregularidades del firme propias del estado del adoquinado, imperceptible al viandante, hizo que tropezara y cayera, lo cual demuestra el mal funcionamiento de la Administración local en lo que respecta a sus deberes de mantenimiento”.

Solicita una indemnización que cuantifica en trece mil trece euros con ochenta y cuatro céntimos (13.013,84 €), correspondientes a 75 días “impeditivos”, 144 días “impeditivos” (*sic*) y “secuelas y molestias en hombro y región cervical”.

Propone prueba documental, aportando tres fotografías y varios informes médicos, uno del Servicio de Urgencias del Hospital, de 19 de julio de 2015, en el que consta que acude “tras caída casual al pisar mal” y se le

diagnostica "contusión en codo y rodilla sin evidencia radiológica de fractura". Asimismo, propone la práctica de prueba testifical, y facilita los datos de la testigo que identifica.

2. Mediante Resolución de 18 de agosto de 2016, el Alcalde del Ayuntamiento de Langreo nombra instructora y secretaria del procedimiento y acuerda "tramitar la reclamación". En sus antecedentes consta la indicación del plazo para la resolución y el silencio negativo "si transcurrido el plazo señalado no se ha dictado y notificado la decisión".

3. El día 18 de agosto de 2016, la Secretaria del procedimiento traslada una copia de la reclamación a la Policía Local y a los Servicios Operativos, solicitándoles un informe al respecto.

El Comisario de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo le remite, el 23 de agosto de 2016, un informe suscrito con fecha 19 de julio de 2015 por dos agentes que fueron requeridos tras la caída y auxiliaron a la reclamante, quien les mostró el punto exacto del percance (en mitad de la vía por la que transitaba). Adjuntan tres fotografías del lugar y del desperfecto.

El 28 de octubre de 2016, el Jefe de los Servicios Operativos señala, tras la pertinente inspección, que "se trata de una zona de tráfico restringido formada por amplias aceras de baldosa y un carril de rodadura a base de adoquines de hormigón. Los adoquines presentan desgastes y algún desperfecto en la zona de rodadura propio del paso del tráfico que soporta diariamente, no observándose suelto o desprendido ninguno de ellos./ Por otra parte, se trata de una zona de tráfico restringido, no peatonal, por lo que el carril de adoquín está reservado a tráfico de vehículos, debiendo utilizar las aceras para el tránsito de peatones./ El reportaje fotográfico muestra leves desperfectos en dos adoquines sin que, a pesar de tratarse de un lugar de nutrido tránsito peatonal por encontrarse en el centro urbano y en el entorno del Ayuntamiento, consten otras caídas de similar o mayor entidad".

4. Mediante oficios de 28 de noviembre de 2016, la Secretaria del procedimiento notifica a la interesada y a la testigo la fecha y hora de celebración de la prueba testifical, con indicación, a la primera de ellas, de la posibilidad de asistencia a la misma y de formular preguntas.

La testigo, hija de la reclamante, comparece el día 14 de diciembre de 2016. Tras aclarar que “por error figura en la instancia como fecha de ocurrencia de la caída el día 19 de julio de 2012, si bien el día correcto es 19 de julio de 2015”, indica que “iba caminando en compañía de su madre cuando, al cruzar la zona de rodadura sita en la plaza, esta sufrió una caída al tropezar en el pavimento de adoquines a consecuencia de una pequeña hendidura. Dicha zona se corresponde con las fotografías tomadas por la Policía Local que obran en el expediente. Asimismo manifiesta que si bien atravesaban el carril de rodadura se debía a la inexistencia de vehículos en ese momento, al ser festivo el día de la caída. Ayudó a levantar a su madre, llamando a la Policía Local que la trasladaron hasta el Ambulatorio”.

5. Con fecha 16 de diciembre de 2016, la Secretaria del procedimiento solicita un informe a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Langreo, a cuyo efecto le remite una copia del expediente, lo que se le comunica a la reclamante el 19 de diciembre de 2016.

El día 23 de enero de 2017, la referida entidad emite un informe en el que entiende que no procede reconocer la responsabilidad patrimonial solicitada.

6. Mediante escrito notificado a la perjudicada el 3 de febrero de 2017, la Secretaria del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

7. Con fecha 17 de febrero de 2017, la interesada presenta en una oficina de correos un escrito de alegaciones en el que reitera los hechos (indicando como fecha de la caída el 19 de julio de 2015) y, en cuanto al informe de los Servicios

Operativos del Ayuntamiento, considera que “reconoce que los adoquines están desgastados y defectuosos, y la zona tiene desperfectos poco perceptibles, lo que es acorde con la versión de la reclamante”.

8. El día 21 de febrero de 2017, la Instructora del procedimiento eleva propuesta de resolución en la que, con cita del informe del Jefe de los Servicios Operativos de 28 de octubre de 2016, propone desestimar la reclamación, pues “no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas alcance a la obligación de velar porque se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto en el pavimento, por limitado que este sea”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de febrero de 2017, 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 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.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación de la interesada registrada en el Ayuntamiento de Langreo con fecha 15 de julio de 2016, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al 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.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la 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 15 de julio de 2016, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 19 de julio de 2015, 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 Responsabilidad Patrimonial.

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 falta de constancia en el expediente de la notificación a la interesada de la comunicación efectuada conforme a lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC.

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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas por la interesada al sufrir una caída el día 19 de julio de 2015 en la plaza de la localidad de Sama de Langreo.

La prueba testifical practicada y los informes sanitarios que aporta la reclamante acreditan la realidad de la caída y del daño alegado (“cervicalgia” y “omalgia izquierda postraumática”), por el que recibió tratamiento fisioterápico.

Ahora bien, la existencia de un daño de esas características no significa por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de verificar si los daños resultan imputables al Ayuntamiento en cuanto titular de la vía donde se produjo el accidente.

El artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios 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.

La afectada precisa que la caída se produjo al tropezar con unos adoquines en mal estado cuando transitaba por la parte destinada al paso de vehículos en una "zona peatonal".

El Ayuntamiento explica que se trata de una "zona de tráfico restringido" en la que "los adoquines presentan desgastes y algún desperfecto en la zona de rodadura propio del paso del tráfico que soporta diariamente", sin que ninguno esté "suelto o desprendido".

En primer lugar, este Consejo debe aclarar que, a la vista de las fotografías obrantes en el expediente, la vía en la que se produce la caída es semipeatonal, sin distinción entre calzada y acera, pues, como evidencian las imágenes, se sitúan en un mismo plano de superficie, sin que exista separación entre ellas (al margen de la utilización de distinto tipo de pavimento). En segundo lugar, hemos de recordar que es doctrina de este Consejo que en esta clase de calles el deber genérico municipal de conservación y mantenimiento de las vías urbanas se extiende con igual intensidad, en cuanto a los estándares de calidad exigibles en el funcionamiento del servicio público, al conjunto de la misma, con independencia de que se trate de la parte destinada al paso restringido de vehículos o de aquella reservada exclusivamente al uso peatonal. Sentado lo anterior, se observa que la prueba gráfica incorporada a aquel muestra la escasa entidad del desperfecto, consistente en la ligera erosión de dos adoquines; anomalía que, aun careciendo de medición alguna, no puede calificarse como constitutiva de un "pequeño hueco" (en el que presenta mayor desgaste). Precisamente la levedad de la deficiencia podría ser la causa de que, como la propia reclamante indica, sea "prácticamente imperceptible". Tal irrelevancia impide considerar la existencia de infracción alguna del estándar de conservación de la vía pública destinada al tránsito peatonal.

En consecuencia, concluimos que el Ayuntamiento de Langreo no ha incumplido el estándar de funcionamiento del servicio público de mantenimiento de la vía pública, por lo que las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por

la calle. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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 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,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.