

Expediente Núm. 63/2018
Dictamen Núm. 132/2018”

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 21 de junio de 2018, 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 9 de marzo de 2018 -registrada de entrada el día 13 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 la vía pública que atribuye a la existencia de un hueco en el pavimento.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 4 de agosto de 2017, tiene entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Langreo un escrito en modelo normalizado en el que la interesada expone que el día 3 de ese mes sufrió una caída en la calle, atribuyendo la misma “al mal estado del pavimento”. Solicita ser indemnizada “por el daño, el dolor y las consecuencias que se deriven de esta fractura”. Afirmo que “existe informe Policía Local”.

Adjunta diversas fotografías en detalle del lugar donde se produjo el percance, así como documentación acreditativa de la asistencia que le fue prestada el mismo día en el Hospital, al que acudió derivada por su médico de Atención Primaria y en el que, tras la realización de las oportunas pruebas, le fue diagnosticada una "fractura de maléolo peroneo tobillo derecho".

2. Mediante Resolución de la Concejal Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 9 de agosto de 2017, notificada a la interesada el día 17, se acuerda tramitar la reclamación y designar instructora y secretaria del procedimiento. En el cuerpo del escrito se consigna la fecha en que se ha recibido la solicitud, el plazo para resolverla, los efectos del silencio administrativo y la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

3. Requerida la afectada para que procediese a la valoración económica del daño reclamado, el día 18 de agosto de 2017 presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Langreo en el que indica que "no es posible aportar la documentación solicitada (...) hasta que no se produzca el alta médica".

4. Con fecha 23 de agosto de 2017, el Jefe de la Policía Local incorpora al expediente lo actuado por el agente que se personó en el lugar del accidente, momento en el que informó a la perjudicada de los pasos a seguir y realizó dos fotografías de la zona en la que "supuestamente" se produjo la caída.

5. El día 16 de octubre de 2017 libra informe el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo. En él reseña que "se trata de una acera de unos 6,60 m de ancho formada por dos partes, una de 1,60 m y otra de 5 m, y separadas por un bordillo, estando todo el pavimento al mismo nivel. Es en el bordillo donde la solicitante indica los desperfectos aludidos, mostrando un hueco entre dos bordillos de apenas unos 3 cm de ancho y que resulta ser la junta de unión entre dos piezas consecutivas./ No obstante, no se observan resaltes de importancia que presenten algún peligro para el tránsito peatonal de

cualquier persona que circule con la mínima diligencia. Entendemos que el estado del pavimento, así como las dimensiones de la vía, cumplen con los estándares mínimos exigibles para el tránsito peatonal con normalidad”.

6. En escrito firmado el 21 de diciembre de 2017 la interesada procede a la evaluación económica del daño reclamado, que asciende a la cantidad total de ocho mil setecientos ochenta y un euros con dieciséis céntimos (8.781,16 €), desglosada en los siguientes conceptos: “días que he estado soportando fuertes dolores y completamente impedida para todas las ocupaciones entre el 3 de agosto y 13 de diciembre de 2017”, 6.881,16 €; “daños morales”, 1.500 €; “gastos por desplazamiento”, 200 €, y “gastos médicos, tratamiento fisioterapéutico”, 200 €.

Acompaña diversa documentación acreditativa del tratamiento recuperador seguido en una clínica y de los gastos de desplazamiento.

7. Con fecha 22 de diciembre de 2017, la Secretaria del procedimiento remite todo lo actuado a la compañía aseguradora del Ayuntamiento e interesa un informe acerca de la reclamación formulada.

La entidad aseguradora atiende al requerimiento mediante escrito presentado en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Galicia el día 19 de enero de 2018. En él concluye que la reclamación ha de ser desestimada, al entender que “no hay prueba alguna que acredite cómo se produjo el accidente más que el relato referido por la propia lesionada”. Señala que, “aun admitiendo a meros efectos dialécticos la acreditación del modo en que ocurrió el accidente”, ha de ser igualmente desestimada, ya que “no es posible afirmar que por el Consistorio se hubiera inobservado el estándar de eficacia exigible”, y razona a tal efecto que “del material fotográfico obrante en el expediente puede comprobarse que donde se produjo la caída de la lesionada, si bien presenta un desnivel, no supone un riesgo para los viandantes, no siendo tan siquiera de entidad como para causar tropiezos”.

8. Mediante oficio notificado a la perjudicada el 13 de febrero de 2018, la Secretaria del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, acompañándole la relación de documentos que integran el expediente.

El día 26 de febrero de 2018, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que un letrado, que actúa en nombre y representación de la perjudicada -tal y como acredita mediante poder notarial que adjunta-, se reafirma en todos los términos de la reclamación formulada.

9. Con fecha 9 de marzo de 2018, la Instructora del procedimiento, reiterando los argumentos esgrimidos por la compañía aseguradora en su informe, formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de marzo de 2018, 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, 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.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), 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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que "El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste 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 agosto 2017, mientras que los hechos de los que trae origen -la caída- sucedieron justamente el día anterior, esto es el 3 del mismo mes, por lo que resulta evidente que la acción se ha ejercitado dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

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

Ahora bien, 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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la Ley 39/2015.

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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. 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 34 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.- La reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos tras una caída en la calle, de Langreo.

Al margen de su relato sobre la forma en la que se habría producido el accidente, la perjudicada no ha aportado a lo largo del procedimiento más prueba al respecto que su propio testimonio, y sin que a estos efectos el informe de la Policía Local que figura en el expediente proporcione dato alguno sobre dicho extremo, toda vez que del mismo se desprende que el agente que se personó en el lugar lo hizo con posterioridad a la caída.

Partiendo de este dato, y siendo incuestionable que a tenor de lo dispuesto en los artículos 25.2 y 26.1.a) de la LRBRL corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas 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, en el

presente caso la cuestión de fondo a dictaminar por parte de este Consejo -delimitación del alcance del servicio público municipal en función de los estándares exigibles en el mantenimiento de la vías públicas para pronunciarnos sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida- ha de ir precedida de una reflexión acerca de si la documentación obrante en el expediente resulta suficiente para que se puedan dar por acreditadas las circunstancias en las que supuestamente se habría producido la caída; presupuesto de hecho imprescindible para reconocer la existencia de una eventual responsabilidad de la Administración.

En este sentido, y como hemos indicado, el relato de los pormenores del percance únicamente encuentra respaldo en la versión que de ellos ofrece la reclamante, lo que no es suficiente para tenerlos por ciertos a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración, ni a los de considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Al respecto, y como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de estos es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Por tanto, este Consejo carece de los elementos de juicio necesarios para alcanzar una mínima conclusión acerca de las circunstancias en las que se produjo la caída, lo que resulta imprescindible para poder apreciar la existencia o no de nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público en que se fundamenta la presente reclamación.

En todo caso, incluso aunque se pudieran dar por probadas las circunstancias del accidente en los términos que sostiene la reclamante tampoco podríamos concluir que la causa del mismo haya sido el mal estado de la pavimentación, toda vez que las fotografías incorporadas al expediente, tanto las aportadas por la propia interesada como las facilitadas por la Policía Local,

unidas a la descripción que de la anomalía que en ellas se aprecia hace el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo -en concreto, “un hueco entre dos bordillos de apenas unos 3 cm de ancho, y que resulta ser la junta de unión entre dos piezas consecutivas”-, ponen de relieve que la anomalía denunciada, que difícilmente puede ser calificada siquiera de deficiencia, carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación de las vías públicas.

Al respecto, venimos manifestando que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente, por limitado que este sea. 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, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, en el presente supuesto nos encontraríamos, de dar por cierto el relato de la perjudicada, ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite a la concreción del riesgo que asume el ciudadano cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es 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 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,