

Expediente Núm. 284/2018
Dictamen Núm. 109/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 26 de abril de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 5 de noviembre de 2018 -registrada de entrada el día 6 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones sufridas tras introducir un pie en una arqueta situada en el acceso a un aparcamiento.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 27 de septiembre de 2017, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados tras caer en una calle de La Felguera.

Expone que el día 10 de abril de 2017 sufrió una caída al introducir “por accidente un pie en una arqueta”. Según refiere, la Policía Local tiene constancia de lo sucedido.

Adjunta a su escrito un listado de episodios emitido por un centro de salud en el que figura que fue atendida de urgencia el día 10 de abril de 2017 por “caída casual, según refiere, en una arqueta”. Se le indica vendaje en rodilla izquierda y tobillo derecho.

2. Mediante Resolución del Concejal de Policía, Régimen Interior, Transporte y Personal en Funciones de 28 de septiembre de 2017, se acuerda “tramitar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada” y designar instructora y secretaria del procedimiento, requiriendo a la interesada para que presente los informes médicos y fije la valoración económica del daño.

Consta en ella la fecha de recepción de la reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

3. Obra incorporado al expediente el informe suscrito por el Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo el 10 de noviembre de 2017 en el que se recoge que la accidentada se personó en las dependencias policiales comunicando que, “sobre las 22:40 h, por falta de una rejilla cayó y se causó lesiones que fueron curadas en el centro de salud”. Añade que “se observa la falta de una rejilla” y “se le informa de sus derechos como perjudicada”.

Adjuntan dos fotografías del lugar.

4. Con fecha 3 de enero de 2018, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo señala que “en el aparcamiento conocido como, en La Felguera, en uno de sus accesos existe una rejilla de recogida de aguas pluviales de unos 3,40 m de longitud. En la misma, según informe de la Policía Local, se observa la falta de un trozo de unos 50 cm, dejando al descubierto una canaleta de unos 12 cm de profundidad. El ancho total de la entrada alcanza los

4,35 m, habiendo espacio suficiente para el tránsito peatonal sin problema. Todo el entorno se encuentra en perfecto estado de mantenimiento”.

Acompaña fotografías en las que se aprecia que se trata de una canaleta transversal de pluviales cubierta por una rejilla.

5. Mediante escrito de 25 de abril de 2018, la compañía aseguradora de la Administración interesa que se tenga a la reclamante por desistida de su petición al no haber atendido el requerimiento formulado.

6. Mediante escrito notificado a la interesada el 15 de mayo de 2018, la Secretaria del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Con fecha 29 de mayo de 2018, la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que cuantifica la indemnización que insta en doce mil cuatrocientos cincuenta y nueve euros con siete céntimos (12.459,07 €), tomando como referencia el baremo previsto en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre. Asimismo, indica que fueron precisos 239 días para la curación de las lesiones, de conformidad con los documentos médicos que aporta.

7. El día 1 de agosto de 2018, la compañía aseguradora solicita que se desestime la reclamación presentada al considerar que no existe prueba de la caída ni del lugar en el que esta se habría producido. Y, en todo caso, considera que el desperfecto era apreciable a simple vista.

8. Notificado a la interesada un segundo trámite de audiencia, esta comparece en las dependencias administrativas el 30 de agosto de 2018 para examinar el expediente y obtener copias del mismo.

Con fecha 3 de septiembre de 2018, la reclamante presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se ratifica en su escrito anterior.

9. El día 2 de noviembre de 2018, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al entender que no ha quedado acreditado el nexo causal entre el daño sufrido por la interesada y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Así, señala que la reclamante no ha probado de manera suficiente que la caída se produjo en el lugar señalado y, aun admitiendo que el percance se produjo en el punto indicado, recuerda que los servicios municipales informaron que “se trata de una zona de aparcamiento con suficiente luz, con una zona para el tránsito peatonal de 4,35 metros de longitud (la falta de rejilla es de unos 50 cm), perfectamente visible y en buen estado de mantenimiento”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de noviembre 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 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 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 27 de septiembre de 2017, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 10 de abril de ese mismo año, por lo que es claro que ha sido formulada 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 del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia una demora injustificada en la instrucción del procedimiento, lo que provoca que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya 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 referida Ley.

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.- Imputa la reclamante al Ayuntamiento de Langreo los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída acaecida en una zona destinada al estacionamiento de vehículos.

La realidad de las lesiones que dice haber sufrido como consecuencia del accidente ha quedado acreditada mediante los informes médicos que ella misma aporta, donde figura que padeció gonalgia izquierda y esguince de tobillo derecho secundarios a “caída casual, según refiere, en una arqueta en La Felguera”.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar 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 perjudicada 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 del

Ayuntamiento de Langreo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el percance. Para ello constituye, a su vez, un presupuesto previo imprescindible la verificación de las circunstancias fácticas en las que el mismo se produjo.

En el caso que nos ocupa, la Instructora del procedimiento propone desestimar la reclamación al no dar por probada la forma en que sucedieron los hechos; parecer que comparte este Consejo, dado que la interesada no presenta ninguna prueba que permita deducir que se desarrollaron según su relato. Así, sostiene que el siniestro se originó tras introducir “por accidente un pie en una arqueta”, si bien no refiere la existencia de testigos que puedan corroborar su versión. Tampoco los informes médicos que acompaña prueban que la caída tuviera lugar en el punto exacto por ella indicado, pues este Consejo viene reiterando que los informes médicos se limitan a dar cuenta de lo referido por los pacientes, por lo que no se les puede atribuir valor probatorio a efectos de acreditar el lugar y circunstancias en que se produjeron los hechos (por todos, Dictamen Núm. 214/2018). Finalmente, el Servicio de la Policía Local únicamente refleja lo relatado por la reclamante cuando se persona en las dependencias policiales.

En estas circunstancias, como ya hemos manifestado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictamen Núm. 98/2019), aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de acreditación sobre las circunstancias en las que se produjo la caída impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante y es suficiente para desestimar la reclamación presentada.

A mayor abundamiento, aunque se hubiese probado que el percance efectivamente se produjo al introducir el pie en una arqueta, como indica la interesada, el sentido de nuestro dictamen no cambiaría dada la entidad y localización del desperfecto.

En efecto, 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.

Asimismo, debemos recordar que en el análisis de la relación de causalidad con el servicio público resulta relevante el lugar donde se produce el accidente, dado que los estándares exigibles de mantenimiento de las vías públicas han de ser diferentes en función del destino que en cada caso les corresponda. Al respecto, este Consejo viene reiterando que “la ubicación del obstáculo en la calzada y no en la acera es determinante, pues, aunque ese espacio puede ser utilizado por los peatones excepcionalmente, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y adoptando un cuidado especial” (por todos, Dictamen Núm. 36/2012).

En el supuesto sometido a consulta el desperfecto al que la interesada atribuye la caída se encuentra fuera de la acera, a la entrada de un aparcamiento municipal en superficie, acceso abierto que sirve tanto al tránsito de vehículos como de personas usuarias del parking, tal y como se puede observar en las fotografías incorporadas al expediente por la Policía Local. Concretamente, la canaleta de recogida de aguas pluviales se ubica en uno de los accesos al aparcamiento y, según informa el Jefe de los Servicios Operativos, tiene “unos 3,40 m de longitud”, si bien en las imágenes tomadas por la fuerza pública “se observa la falta de un trozo de unos 50 cm”. Asimismo, el técnico municipal describe que el ancho total de la entrada al aparcamiento supera los cuatro metros, por lo que hay “espacio suficiente para el tránsito peatonal sin

problema". De todo ello se deduce que el defecto era fácilmente sorteable por la interesada, puesto que pudo dirigirse a la salida del aparcamiento sin necesidad de pasar por el tramo de la canaleta que carecía de rejilla.

Tampoco podemos obviar que la reclamante no invoca en ningún momento la existencia de elementos que impidiesen la visibilidad del mismo. En estas condiciones, tal como viene manifestando este Consejo (entre otros, Dictamen Núm. 50/2015), "cuando los ocupantes de un vehículo descienden del mismo tras estacionar en un aparcamiento como el descrito han de tomar conciencia de que transitan por una calzada y no por una acera; elementos de las vías públicas respecto de los cuales los estándares de conservación tienen que ser forzosamente distintos en atención a su uso primordial, por lo que el tránsito peatonal por la calzada de aquel ha de realizarse siempre con precaución y adoptando un cuidado especial".

A mayor abundamiento, en estos casos en los que el desperfecto viario denota la intervención de una tercera persona -como acontece cuando falta un tramo de una rejilla metálica- la responsabilidad patrimonial de la Administración se genera si concurre una evidente y sustancial falta de vigilancia sobre las circunstancias de la vía o la desatención de un aviso sobre el peligro que representa la anomalía, tal y como venimos señalando (entre otros, Dictamen Núm. 268/2018). En el supuesto analizado no hay constancia de que el Ayuntamiento hubiera tenido conocimiento de dicha irregularidad, ni de que la remoción de una parte de la rejilla se hubiera producido con antelación suficiente como para ser advertida en el ejercicio de la actividad ordinaria de vigilancia periódica que incumbe a la Administración y cuyo incumplimiento permitiría trasladar la responsabilidad al todo social.

Delimitado de esta forma el estándar de conservación exigible en la superficie de un aparcamiento en términos de razonabilidad, en el supuesto planteado nos encontraríamos -de dar por cierto el relato de la perjudicada- ante la concreción del riesgo general que debe asumir cualquier persona cuando transita por 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

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.