

Dictamen Núm. 187/2020

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 23 de julio de 2020, 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 18 de junio de 2020 -registrada de entrada el día 23 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ..., por las lesiones sufridas al caer subiendo por una carretera de pronunciada pendiente y en mal estado.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de diciembre de 2018, quien se identifica como hija de la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial, manuscrita en un formulario genérico, por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida por su madre cuando ascendía por una carretera en pendiente y que considera en mal estado de conservación.

Expone que el 24 de diciembre de 2018 su madre “cayó subiendo” por una carretera cuando se encaminaba hacia su domicilio.

Adjunta a su escrito copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital en el que consta el ingreso de la accidentada el día 24 de diciembre de 2018, a las 19:38 horas, estableciéndose el diagnóstico principal de “policontusiones faciales y en rodillas y cortes faciales”. b) Tres fotografías del estado de la interesada tras el accidente.

2. El día 26 de diciembre de 2018, la Concejala Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo dicta Resolución por la que se requiere a la firmante del escrito presentado para que proceda a aportar, en el plazo de 10 días, la “valoración económica (importe total reclamado) si dispone de alta médica, caso contrario deberá indicar si continúa de baja o en tratamiento médico./ Informes médicos./ Documento firmado por su madre autorizándole (...) a efectuar la reclamación y que su domicilio sea a efectos de notificaciones (...). Medios de prueba de que pretenda valerse”.

Asimismo, se le comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución del procedimiento, los efectos del silencio administrativo y la existencia de una póliza de responsabilidad civil concertada con la compañía de seguros que se identifica.

3. Con fecha 28 de diciembre de 2018, se incorpora al expediente un informe de la Policía Local de Langreo en el que se señala que “consultados los datos obrantes en los archivos de esta Policía Local, no (...) consta ninguna intervención en relación con el asunto”.

4. El día 31 de enero de 2019, la firmante de la reclamación presenta en el registro municipal un escrito en el que indica que está “tramitando con el médico valorador” la cuantificación de las lesiones, y que en su momento procederá a aportar la documentación requerida.

5. Con fecha 10 de abril de 2019 se emite informe por los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo. En él consta que “girada visita al lugar de los hechos se observa que la c/ `A´ está asfaltada y que el acceso (tramo) desde la c/ `B´ a c/ `A´ está hormigonado y rayado en buen estado”.

6. Mediante escrito de 8 de agosto de 2019, la Secretaria del procedimiento comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, “a fin de que pueda examinar el expediente, solicitar las copias que del mismo interese y formular las alegaciones que estime pertinentes”.

7. Con fecha 20 de septiembre de 2019, se recibe en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito de alegaciones presentado por la interesada en una oficina de correos en una fecha ilegible. En él refiere que el “24 de diciembre 2018 (...), sobre las 19:00 horas (...), caminaba por la vía pública, en concreto dirigiéndose desde su domicilio hacía el de su hija, sito este último en el mismo Barrio, calle `A´ (...), cuando, y por consecuencia del mal estado de conservación de la carretera municipal por la que transitaba, que además carecía de iluminación, cayó al suelo provocándose lesiones que ya fueron justificadas con informes médicos aportados”.

Indica que fueron testigos de la caída tres personas a las que identifica, pudiendo aportar solamente el domicilio de dos de ellas y refiriéndose a la tercera como “con domicilio desconocido”.

Cuantifica la indemnización que solicita en dieciocho mil novecientos diecisiete euros con cuarenta y un céntimos (18.917,41 €).

Interesa la testifical de las tres testigos anteriormente mencionadas, e insta expresamente a que el domicilio no aportado sea averiguado por el Ayuntamiento, dado que se trata de una residente de la localidad de Riaño (Langreo).

Adjunta una fotografía de la carretera donde sucedió el incidente.

8. El día 4 de octubre de 2019, se acuerda admitir la práctica de la prueba testifical de dos de las tres testigos propuestas, rechazando la tercera por “la imposibilidad de llevar a cabo su notificación por domicilio desconocido”. Se fija la comparecencia de las testigos para el día 11 de octubre, la primera a las 11:00 horas y la segunda a las 11:15 horas.

9. Practicada la primera prueba testifical en presencia de la interesada acompañada por una letrada, la interrogada, vecina de la reclamante, responde que pudo ver como esta caía al suelo tras resbalar y que las viviendas de la zona tienen acceso por otro lado, si bien se rodea más. A preguntas formuladas por la interesada indica que se veía bien y que, a su juicio, se resbala mucho, aun con buenas condiciones meteorológicas.

La segunda testigo, también en presencia de la interesada acompañada por una letrada, señala que es vecina de aquella y que los hechos ocurrieron al atardecer, precisando que no llovía ni nevaba. Interrogada por sí recuerda si existía un bache o desnivel en la zona del percance, indica que no conoce las condiciones exactas de la carretera dado que habitualmente utiliza otra zona, y refiere que desconoce la mecánica de la caída puesto que cuando vio a la accidentada esta ya se encontraba en el suelo. Manifiesta que existe un acceso alternativo a través de unas escaleras, y advierte que tampoco se encuentra en buenas condiciones. A preguntas formuladas por la reclamante, pone de manifiesto que no había mucha luz y que el acceso por la carretera donde cayó es de tránsito habitual porque por las referidas escaleras se rodea más. Finalmente, no puede asegurar si en aquel momento el firme se encontraba o no resbaladizo.

A continuación tiene lugar la comparecencia de la tercera testigo, que había sido descartada inicialmente por la Administración al no haberse aportado su domicilio. A preguntas de la interesada, responde que la carretera se halla poco iluminada y que en el momento del accidente era de noche. Subraya también que en ese momento no llovía pero que el suelo tenía la humedad propia de la época del año.

10. Con fecha 19 de febrero de 2020 emiten informe los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo. En él se indica que “girada visita al lugar de los hechos se observa que la c/ `A´ está asfaltada y que el acceso (tramo) desde la c/ `B´ a c/ `A´ está hormigonado y rayado en buen estado; este material se emplea cuando existen pendientes pronunciadas debido a presentar mayor adherencia incluso si el suelo está húmedo, la vía está iluminada y en ese tramo existe un punto de luz. Cabe señalar asimismo que existen caminos alternativos asfaltados para salvar dicha pendiente (calle `C´ y por cuesta)”.

Se añade que la reclamante “es conocedora del estado y características de la vía; asimismo indicar que no existe conocimiento de incidentes similares en la zona”.

Se adjuntan cuatro fotografías del lugar de los hechos.

11. Previo requerimiento formulado al efecto, el 10 de marzo de 2020 se incorpora al expediente un informe de la compañía aseguradora de la Administración. En él se afirma que “la prueba practicada nos lleva a concluir que la carretera donde se produce el daño está en perfecto estado (...). El Ayuntamiento de Langreo ha probado que la calzada es especialmente antideslizante por el material empleado en su construcción, obedeciendo el resbalón a causas ajenas al servicio que presta”.

12. Evacuado un nuevo trámite de audiencia con la interesada, se incorporan al expediente los documentos acreditativos de los fallidos intentos de notificación, sin que conste que se hayan presentado alegaciones.

13. El día 17 de junio de 2020 se dicta propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por cuanto “la carretera no presenta desperfecto visible, más allá de su pendiente, estando en buen estado de mantenimiento y con un hormigonado con fuerte adherencia, acorde a las características de vía no urbana, sin que ese día lloviera o nevara, por lo que ha de atribuirse el accidente a la propia culpa de la reclamante, que no adoptó las precauciones debidas a las circunstancias conocidas de la carretera, por ser además vecina

de la zona (...). A ello ha de añadirse (...) que existen otros dos accesos o caminos asfaltados para salvar la pendiente de la carretera donde ocurrió la caída, por lo que solo cabe atribuir a la propia víctima el hecho dañoso, al caminar por una vía pública sin adoptar las precauciones necesarias por un espacio que no está diseñado exclusivamente para el uso peatonal”.

14. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de junio de 2020, 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 en soporte digital.

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 26 de diciembre de 2018, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 24 de diciembre de 2018, 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 que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado con creces 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 que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por la interesada como consecuencia de una caída ocurrida el 24 de diciembre de 2018 cuando ascendía por una carretera de pronunciada pendiente que considera “en mal estado de conservación”.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de las lesiones padecidas, no cuestionándose tampoco la realidad del percance a la luz de las testificales y la documentación incorporada a él.

Ahora bien, que ocurra un daño con ocasión de la utilización de una vía pública de titularidad municipal no implica que todo accidente acaecido en la misma deba ser necesariamente indemnizado, sino que es preciso determinar si aquel ha sido producido como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. Para ello resulta ineludible analizar las causas y circunstancias del siniestro.

La propuesta de resolución se pronuncia en sentido desestimatorio, considerando que la carretera, de pronunciada pendiente -por las fotografías e informes incorporados al expediente-, no presenta desperfectos y se encuentra, siempre teniendo en cuenta su condición de vía no urbana, en un correcto estado de mantenimiento, visto que no está dedicada exclusivamente al uso peatonal, existiendo además otros recorridos alternativos.

Asumida la realidad del resbalón en la pendiente, el pronunciamiento de este Consejo ha de ser igualmente desestimatorio en atención al estándar exigible de los deberes de conservación de este tipo de vías, a la particular diligencia de quien por ellas transita y al hecho de que no se ha acreditado la existencia de ningún desperfecto en el firme.

En lo que atañe a los deberes de conservación de las vías, este Consejo viene manifestando (por todos, Dictamen Núm. 159/2017) que el estándar exigible al servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe extender los deberes de vigilancia y mantenimiento a su preservación en conjunción de plano o a la perentoria eliminación de toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que sería inasumible o inabordable. Se acoge así la doctrina jurisprudencial que delimita la responsabilidad de mantener las vías “en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación”, tal como impone el artículo 57 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre.

También hemos señalado 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 circule 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 pequeños obstáculos e irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona (por todos, Dictamen Núm. 171/2019).

Singularmente ha de repararse en la relevancia del tipo de vía en la que se produce el accidente, pues de ello se derivan importantes consecuencias, tanto en orden al establecimiento de lo que puede considerarse como estándar de conservación legalmente exigible a la Administración municipal en cuanto titular de la vía como a la conducta que ha de demandarse a quienes transiten por las mismas (entre otros, Dictámenes Núm. 76/2013 y 84/2020). En el supuesto examinado, el accidente acaece en una vía no urbana considerada como “camino vecinal”, un tipo de calzada abundante en Asturias donde la

dispersión de sus núcleos de población ha impuesto históricamente su existencia. Ello ha de traducirse en una modulación de las exigencias y condicionantes impuestos a la infraestructura viaria en orden a la fijación de un estándar admisible en la conservación de la extensa red de caminos vecinales.

En los informes de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo se observa que el tramo donde se produjo el suceso se halla en buen estado, hormigonado y rayado (material empleado cuando existen pendientes pronunciadas debido a su mayor adherencia, incluso con el suelo húmedo), que la vía se encuentra iluminada (en el tramo existe un punto de luz) y que hay caminos alternativos asfaltados. Asimismo, se constata que no se tiene noticia de otros incidentes similares en la zona.

Nada sustantivo opone la accidentada a lo objetivado por el servicio de mantenimiento viario, pues las fotografías que aporta -único material probatorio presentado por ella- no permiten apreciar desperfectos de relieve en el camino, y sí denotan que su carácter resbaladizo en condiciones de humedad es perceptible por el viandante que se aproxima a ese entorno, máxime teniendo en cuenta la hora y la fecha del percance (sobre las 19:00 horas de un 24 de diciembre).

Por su parte, las testigos interrogadas constatan que, aun tratándose del mes de diciembre y que estaba anocheciendo, se veía aceptablemente gracias a la iluminación, sin que existiera obstáculo alguno que menoscabase la visibilidad de la carretera.

En este contexto, no cabe concluir que el vicio de adherencia de la carretera fuera la causa determinante de la caída. No se aporta por la reclamante ninguna referencia o prueba referida al coeficiente de resistencia al deslizamiento aplicable específicamente al tipo de pavimento afectado, que -según se expone en los informes técnicos de la Administración- dispone de características antideslizantes y adherentes (hormigonado y rayado). Tampoco cabe orillar que la propia reclamante -vecina del lugar- no desconocía el riesgo que comportaba la elección de un itinerario en pendiente y no específico para el peatón cuando tenía a su disposición una ruta alternativa.

En suma, no cabe entender infringido el estándar exigible ni el estado de la pendiente puede elevarse a causa hábil del percance sufrido, pues nada objetiva que las condiciones de la vía (hormigonado y rayado) sean inadecuadas para el entorno en el que se ubica, y la circunstancia de ser propensa a los resbalones es connatural a estos caminos en pronunciada pendiente, amén de ser conocida por los vecinos de la zona, como es el caso de la accidentada.

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,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.