

Expediente Núm. 209/2014  
Dictamen Núm. 234/2014

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José 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 16 de octubre de 2014, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 31 de julio de 2014 -registrada de entrada el día 5 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado formulada por ....., por las lesiones sufridas tras una caída en unas escaleras.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 25 de abril de 2014, la interesada presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Grado una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en una vía pública.

Expone que el “día 3 de noviembre de 2013, sobre las 19:30 horas”, tras “bajar las escaleras de la remodelada muralla de Grado para acceder al

aparcamiento conocido como `.....´, ante la falta absoluta de iluminación pública en esa zona, tropezó con un bordillo del que no se percató, cayendo de rodillas. Solicitada la presencia de la Policía Local, esta levantó el correspondiente atestado del que en su día se dio traslado a ese Ayuntamiento, y en el cual se recogía la falta de alumbrado en esa zona por encontrarse fundidas o apagadas las luces en la zona donde la que suscribe cayó”. Relata que “la propia patrulla de la Policía Local, acompañó a la firmante de este escrito de reclamación al Centro de Salud ....., donde tras un primer reconocimiento” fue derivada al Servicio de Urgencias de un hospital, en el que se le diagnosticó “fractura transversa de rótula de la rodilla izquierda”, para cuya curación siguió tratamiento y rehabilitación, persistiendo como secuelas “una limitación de la flexión a 125-0 y una resistencia muscular de más de cuatro sobre cinco (bms 4+/5)”.

Solicita una indemnización ascendiente a nueve mil trescientos cuarenta y tres euros con noventa y nueve céntimos (9.343,99 €), de los que 8.677,76 € corresponden al concepto “incapacidad temporal” -en el que se incluyen 149 días impeditivos-, y 666,23 €, a la secuela “rodilla con limitación de flexión 125-0 y bms muscular 4+/5”.

Acompaña una copia del informe del Área de Urgencias del Hospital ..... por la atención dispensada el día del siniestro, citaciones del Servicio de Rehabilitación e informe de alta del mismo, de fecha 1 de abril de 2014.

**2.** Mediante oficio de 25 de abril de 2014, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado comunica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

El mismo día, se remite una copia de la reclamación presentada a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

**3.** Con idéntica fecha, se incorpora la documentación relativa a la intervención de la Policía Local, consistente en un informe en el que consta que “personados los agentes en el lugar de los hechos se percatan de la veracidad de lo ocurrido. Informando según testigos que la mujer tropezó con el bordillo debido a la poca iluminación que se da en la zona y en dichas escaleras” -se adjuntan dos fotografías, y se identifica a dos testigos, hija y marido de la accidentada-.

**4.** Figura incorporado a continuación un correo electrónico que se registra de entrada en el Ayuntamiento con fecha 14 de mayo. En él, un empleado del Departamento de Siniestros de la compañía de seguros adjunta “baremo realizado en función de la documentación médica de la que disponemos”, señalando que “a menos que aporte baja laboral, esta es la valoración que consideramos, sin perjuicio de la estimación o no de responsabilidad”.

En la valoración efectuada, se cuantifican los importes correspondientes a un total de sesenta días improductivos, ochenta y nueve no improductivos, y secuela consistente en “limitación en extensión de rodilla. Mueve más 10º”, sumando un total de seis mil novecientos cuarenta y nueve euros con ochenta y nueve céntimos (6.949,89 €).

**5.** Previa propuesta de la Asesoría Jurídica, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado dicta Decreto, el 26 de mayo de 2014, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, nombrar instructor del mismo y conceder un plazo para alegaciones a la interesada.

**6.** Con fecha 4 de junio de 2014, la reclamante presenta en el registro municipal un escrito al que adjunta diversa documentación para “añadir” al expediente, entre la que se encuentran citaciones médicas y dos fotografías, carentes de visibilidad, que identifica como pertenecientes al lugar de los hechos.

**7.** El día 16 de junio de 2014, el Instructor del procedimiento acuerda solicitar informe al Servicio Municipal de Obras, lo que se notifica a todos los afectados.

**8.** La Encargada General de Obras emite informe, fechado el 4 de julio de 2014, en el que indica que en el momento del accidente “las escaleras que comunican la c/ ..... y el Barrio ....., no contaban con iluminación propia en la fecha mencionada, y el punto de alumbrado público más cercano no funcionaba”, encontrándose “el más próximo al lugar de los hechos” a “una distancia superior a 10 metros”, si bien “el día del incidente no estaba en funcionamiento”.

**9.** Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la interesada el 14 de julio de 2014, transcurre el mismo sin que conste su comparecencia.

**10.** El día 29 de julio de 2014, el Instructor del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido estimatorio, al entender que “la relación de causa a efecto (...) entre el hecho imputado a la Administración (funcionamiento anormal de un servicio público municipal) y los daños y perjuicios reclamados” “está fuera de toda duda”, resultando “el hecho del accidente en el lugar y hora que se dice por la recurrente (...) atestiguado por el informe policial”, lo que confirma “el informe de la Encargada General de Obras”. La “prueba mencionada”, prosigue, “evidencia sin lugar a dudas la existencia de la caída y la ausencia de iluminación adecuada, lo que junto con las fotografías aportadas que contribuyen a formar convicción sobre los hechos, hacen llegar al Instructor a la conclusión de que la caída fue provocada por la falta de iluminación adecuada en el lugar de los hechos”.

En cuanto a la indemnización procedente, razona que únicamente cabe considerar como improductivos 79 del total de 149 días, siendo los 70 restantes no improductivos, estableciendo la cuantía total indemnizatoria en siete mil cuatrocientos sesenta euros con noventa y nueve céntimos (7.460,99 €).

**11.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 31 de julio de 2014, 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 Grado 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 Grado, 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 Grado 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 25 de abril de 2014, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 3 de noviembre del año 2013, 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 no invalidantes en la tramitación del procedimiento, que ya hemos puesto de manifiesto con ocasión de dictámenes anteriores dirigidos a esa misma autoridad consultante. Así, por Decreto de la Alcaldía de 26 de mayo de 2014 se acuerda, entre otras cuestiones, iniciar el procedimiento. Al respecto, debemos recordar que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, como el que nos ocupa (artículo 6 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, en relación con el artículo 68 de la LRJPAC), la mera presentación de la reclamación a instancia de parte supone que el procedimiento se ha iniciado sin necesidad de acto expreso alguno de la

Administración, con independencia de las formalidades que la entidad local considere oportunas para el nombramiento de instructor del mismo.

Además, debemos poner de manifiesto que tampoco se respeta el principio de unidad orgánica de la instrucción, toda vez que el nombramiento de instructor se posterga al día 26 de mayo de 2014, tras practicar la propia Alcaldía diversas comunicaciones.

**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”.

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 el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños personales que la interesada atribuye a una caída en la vía pública el día 3 de noviembre de 2013.

Consta acreditado en el expediente que ese día acudió al Servicio de Urgencias de un hospital público y que se le diagnosticó una fractura en la rodilla izquierda, por lo que debe apreciarse la realidad de estas lesiones.

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 reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si la misma es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Conforme a la redacción vigente en el momento de producirse los hechos, el artículo 25.2 de la LRBRL establecía que el municipio "ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) l) Suministro de



(...) alumbrado público”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisaba entonces -al igual que en la redacción dada a este precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local- que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de alumbrado público.

En cuanto a las circunstancias en que se produce el accidente, observamos que el único relato disponible al respecto es el proporcionado por la reclamante, ya que pese a que los agentes personados en el lugar mencionan la existencia de “testigos de la caída” (“hija y marido” de la perjudicada), esta no menciona su presencia ni propone su testimonio. Afirma esta haber tropezado con el bordillo indicado en las fotografías aportadas por la Policía, sin que su versión sea cuestionada por el Ayuntamiento, señalando el instructor en la propuesta de resolución que “la prueba mencionada” -en alusión a los informes de la Policía Local y de la Encargada de Obras- “evidencia sin lugar a dudas la existencia de la caída y la ausencia de iluminación adecuada, lo que junto con las fotografías aportadas que contribuyen a formar convicción sobre los hechos, hacen llegar al Instructor a la conclusión de que la caída fue provocada por la falta de iluminación adecuada en el lugar de los hechos”.

A la vista de lo informado por la Policía Local, resulta razonable apreciar el carácter determinante que la ausencia de iluminación ha tenido en la producción de la caída, por lo que procede valorar la entidad de dicha deficiencia, descrita por la Encargada municipal en su informe. En él, se afirma que “las escaleras” que preceden al bordillo en el que cae la accidentada “no contaban con iluminación propia en la fecha mencionada, y el punto de alumbrado público más cercano no funcionaba”, precisándose que este último se encontraba “a 10 metros del lugar de los hechos y (...) el día del incidente no estaba en funcionamiento”.

Al respecto, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el

ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto.

En el caso concreto examinado, los datos reflejados, así como las circunstancias recogidas en el informe policial -en el que se insta a solventar el problema-, revelan la existencia de un mal funcionamiento del servicio público que ha convertido un riesgo mínimo en un peligro; o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente.

En definitiva, este Consejo Consultivo coincide con la propuesta de resolución en que cabe apreciar la existencia de un nexo causal entre los daños ocasionados y la actividad administrativa, dado que la ausencia de iluminación motivada por la falta de funcionamiento "el día del incidente" (por causas que se desconocen) del único punto de iluminación existente en la zona, a más de diez metros de distancia del lugar de los hechos (que, ha de recordarse, se ubica en el tramo de acceso de unas escaleras) infringe el estándar del servicio público exigible a la Administración municipal, estando esta obligada a subsanar el defecto advertido, por lo que debe indemnizarse a la interesada la lesión patrimonial sufrida.

**SÉPTIMA.-** Fijados los hechos y establecida la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, procede valorar ahora la cuantía reclamada.

La perjudicada cifra la indemnización solicitada en 9.343,99 €, que corresponderían a 149 días improductivos, desde el 3 de noviembre de 2013 -día de la caída- al 1 de abril de 2014 -fecha en que causa alta en el Servicio de Rehabilitación- y a la secuela de limitación de flexión de la rodilla, a la que atribuye un punto.

La propuesta de resolución cifra la indemnización a abonar en 7.460,99 €, cantidad a la que ascenderían los conceptos de 79 días improductivos -pues se razona que cabe considerar como tales los comprendidos entre el día de lesión

y el 21 de enero de 2014, fecha en la que inicia la rehabilitación-, 70 días no impositivos -comprendidos entre esta última fecha y el día 1 de abril de 2014, cuando causa alta en el Servicio de Rehabilitación-, y la secuela de un punto por la limitación de rodilla, siguiendo en este extremo la valoración efectuada por la compañía aseguradora.

Por nuestra parte, coincidimos en la apreciación del instructor en cuanto a que la totalidad del periodo no puede considerarse como días impositivos, sin que el seguimiento de un tratamiento rehabilitador constituya un hecho incapacitante en sí mismo. Aun más, la propia interesada informa que la retirada de la escayola tuvo lugar el día 13 de diciembre de 2013, por lo que consideramos que sólo los días transcurridos hasta esa fecha pueden considerarse impositivos, esto es, 41 días, siendo los 108 restantes no impositivos. Igualmente cabe apreciar la secuela alegada en base al informe de alta obrante en el expediente.

Como hemos señalado en ocasiones precedentes, para el cálculo de la indemnización correspondiente a los conceptos resarcibles parece apropiado valerse del baremo establecido al efecto en el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre), en sus cuantías actualizadas para el año 2014, que, si bien no es de aplicación obligatoria, viene siendo generalmente utilizado, con carácter subsidiario, a falta de otros criterios objetivos.

Así, por 41 días impositivos, a razón de 58,41 €/día, resultan 2.394,81 €, y 108 días no impositivos, a razón de 31,43 €/día, importan 3.394,44 €, lo que suma una indemnización de 5.789,25 €. A dicha cantidad ha de añadirse la correspondiente a la atribución de un punto por la secuela "limitación de movilidad" en la rodilla, ascendente a 668,23 €. En total, consideramos que la indemnización a abonar, en este caso, es de seis mil cuatrocientos cincuenta y siete euros con cuarenta y ocho céntimos (6.457,48 €).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado y, estimando la reclamación presentada por ....., indemnizarla en los términos expresados en el cuerpo de este dictamen.”

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 GRADO.