

Expediente Núm. 81/2016
Dictamen Núm. 66/2016

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 17 de marzo de 2016, 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 2 de marzo de 2016 -registrada de entrada el día 7 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 en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 9 de octubre de 2015, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída “a la altura de la plazoleta, en torno a las 20 horas del día 25 de mayo de 2014.

Señala que el accidente se produjo “en zona peatonal” al introducir “el pie en la abertura entre varias baldosas” y precipitarse contra el suelo; circunstancia que atribuye a “la ausencia de conservación del pavimento en plaza pública, siendo el estado del firme lamentable y no perceptible ante la gran afluencia de personas por (ser) jornada electoral”.

Manifiesta que tras el percance fue socorrida en un primer momento por una persona que identifica, trasladada luego a un centro de salud próximo y derivada desde este en ambulancia al Hospital, donde fue “intervenida de urgencia por una fractura bimalleolar del tobillo derecho”, y reseña que una vez retirado el yeso dos meses después tuvo que someterse a rehabilitación hasta que el 17 de octubre de 2014 los servicios médicos apreciaron “buena evolución” del proceso. Deja pendiente “la cuantificación del daño”.

Propone prueba documental, que aporta, y testifical de dos personas que identifica y que -según indica- “tuvieron una implicación directa con la perjudicada”. Solicita igualmente “vista del expediente administrativo al objeto de examinar los informes que se hubieran emitido con ocasión del siniestro, así como la verificación del estado de la plaza como causa directa y eficiente para el desenlace en la caída y sus consecuencias”.

Adjunta a este escrito dos informes clínicos de alta del Servicio de Fisioterapia del Hospital, Del primero se deduce que la paciente ingresó, en fecha que no se precisa, por “caída casual”, presentando “dolor y deformidad del tobillo derecho”; que fue diagnosticada radiográficamente de “fractura bimalleolar tobillo derecho”, e intervenida el “día 27-5-2014, realizándose osteosíntesis con placa de tercio de caña de 6 orificios en maléolo peroneo y tornillo canulado de ASNIS en maléolo interno./ Férula de yeso”. Al alta hospitalaria, por “buena evolución”, se pautó revisión el día 10 de junio de 2015 (*sic*) para “retirar grapas y bota de yeso”. El segundo informe, que registra un domicilio de la paciente distinto del que figura en el primero, y ambos diferentes a su vez del proporcionado por la interesada en su escrito de reclamación, añade a los datos anteriores la fecha en que inició los “ejercicios activos de movilidad” -el 27 de junio de 2014-, la de derivación al Servicio de

Rehabilitación -el 4 de julio de 2014- y la de revisión en consultas externas apreciándose que “evoluciona favorablemente” -el 17 de octubre de 2014-. En ambos informes se consigna que la paciente recibió el alta en el Servicio de Fisioterapia el 28 de agosto de 2014.

2. El día 14 de octubre de 2015, la Concejal Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo dicta resolución por la que se acuerda tramitar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y se procede a la designación de instructora del procedimiento. En sus antecedentes se requiere a la reclamante para que aporte la evaluación económica de los daños producidos y el informe médico del día en que tuvo lugar la caída. Asimismo, se refleja la fecha de recepción de la reclamación en el Ayuntamiento, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa. Consta la notificación del mismo a la interesada el 26 de octubre de 2015.

3. Mediante oficio de 14 de octubre de 2015, la “Secretaria del expediente” solicita a los Servicios Operativos y a la Policía Local que informen sobre la reclamación presentada.

El día 30 del mismo mes, el Comisario de la Policía Local informa que “consultados los datos obrantes (...) no existe intervención policial alguna en el asunto de referencia”.

Con la misma fecha, el Jefe de los Servicios Operativos informa que “inspeccionada la zona donde presumiblemente ocurrieron los hechos se observa un hueco dejado por la falta de dos baldosas, perfectamente visible, que pudiera ser la ‘apertura entre varias baldosas’ que define la solicitante como presuntamente causante de la caída”. Precisa que el tiempo transcurrido entre la fecha del accidente y la emisión del informe no permite “determinar si el estado del pavimento actual (se) corresponde con el que presentaba el día del incidente”. Añade que el percance se produce en “una plaza amplia (...) en la que cualquier obstáculo que pudiera haber es fácilmente sorteable dadas sus

dimensiones”, y que “todo el entorno se encuentra en estado normal para el tránsito peatonal”, que califica de “nutrido (...) por encontrarse en las inmediaciones de un colegio y de la Casa de la Cultura”, sin que “consten otras caídas de similar o mayor entidad”, pese a ser tan concurrido.

4. Con fecha 9 de noviembre de 2015, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que evalúa los daños padecidos en dieciocho mil cuatrocientos ochenta y ocho euros con cuarenta y ocho céntimos (18.488,48 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 5 días de hospitalización, 40 días impeditivos, 92 días no impeditivos, 9 puntos de secuelas anatómicas funcionales, 4 puntos de secuelas estéticas y un factor de corrección sobre las secuelas.

Adjunta al escrito la siguiente documentación: a) Informe del Servicio de Traumatología del Hospital, en el que se consigna que la paciente ingresó a las 00:07 horas del día 26 de mayo de 2014 y que fue dada de alta el 27 de mayo tras ser intervenida de “fractura bimalleolar tobillo derecho”. b) Informe de valoración del daño corporal e incapacidades laborales, emitido por un gabinete médico el 6 de noviembre de 2015.

5. Mediante oficio notificado a la interesada el 16 de noviembre de 2015, se le comunica la admisión de la prueba testifical y la citación de los dos testigos propuestos por ella. Asimismo, se fija como fecha para su práctica el día 20 de noviembre de 2015, indicándole la posibilidad de asistir a este acto y de “formular sus propias preguntas personalmente o a través de representante, o bien aportar un cuestionario por escrito”.

Consta en el expediente la citación de la testigo propuesta por la reclamante y la imposibilidad de hacerlo al testigo por “resultar desconocido” en la dirección facilitada por ella.

El día 19 de noviembre de 2015 se levanta un acta en la que se hace constar que comparece la testigo ante la Instructora del procedimiento para señalar que, “si bien estaba citada (...) para el día 20 de los corrientes, es

imposible su comparecencia en la citada fecha, por lo que solicita efectuar la testifical en el día de hoy”. La Instructora del procedimiento le toma declaración a “salvo que la reclamante deduzca oposición”.

La testigo, tras señalar “que no tiene parentesco alguno con la reclamante, si bien es conocida”, expone “que el 25 de mayo de 2014, por la tarde, sin precisar con exactitud la hora, iba acompañada de la reclamante (...) cuando, a la altura del colegio, esta tropezó en la acera cayendo al suelo, si bien no observó que en la acera hubiera ningún defecto ostensible causante de la caída, por lo que desconoce la causa de la misma”. Indica asimismo “que en el momento de la caída no estaba lloviendo ni existía ningún otro obstáculo que impidiera la libre circulación en la acera”. Añade que acompañó a la accidentada “hasta que llegó su pareja para llevarla al Hospital,” y “en lo que respecta a la manifestación de la reclamante de que la caída fue debida a introducir el pie en la abertura existente en la acera, ninguna manifestación puede hacer, por cuanto en ese momento no se fijó en la citada deficiencia en la calzada”, por lo que desconoce “si efectivamente existe dicha deficiencia”.

6. Con fecha 20 de noviembre de 2015, la Secretaria del expediente remite una copia del mismo a la compañía aseguradora, lo que se comunica a la interesada el 10 de diciembre de 2015.

7. El día 18 de diciembre de 2015, la correduría de seguros presenta en el registro municipal un escrito al que adjunta el de la compañía aseguradora en el que se deja constancia de que “no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable en los hechos ocurridos”.

8. Mediante escrito notificado a la interesada el 30 de diciembre de 2015, la Instructora del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días y le adjunta un índice de los documentos obrantes en el expediente.

El día 5 de enero de 2016, la perjudicada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito de alegaciones en el que se reafirma en todos los términos de su reclamación inicial. Entiende que el informe de los Servicios Operativos refleja la pasividad de la Administración en la medida en que ratifica que no ha variado “el estado de la plazoleta”, y aclara que, a su juicio, el desconocimiento por parte de la testigo propuesta de la existencia de la deficiencia denunciada como causa del “tropezón” es “lógico (...)”, por cuanto que en ese momento no se fijó en la citada deficiencia en la calzada”. Por último, propone que se tome declaración al testigo al que no se pudo citar, facilitando una nueva dirección del mismo.

9. Con fecha 18 de enero de 2016, la Secretaria del expediente notifica a la interesada la admisión de la prueba testifical propuesta, comunicándole que se fija el día 22 de enero para su práctica. Ese mismo día se notifica al testigo la citación.

10. El día 29 de enero de 2016 -fecha que no coincide con la comunicada a la interesada y al testigo-, comparece este ante la Instructora del procedimiento. Manifiesta que es médico de profesión y que no conoce a la reclamante, declarando que “el día 25 de mayo de 2014, día de las elecciones, se encontraba a la puerta del colegio electoral cuando fue requerido, por su condición de médico, por varias personas (...) para atender a una señora que se encontraba en el suelo, en la acera justo delante del colegio, por lo que no vio directamente la caída./ Procedió seguidamente a atenderla, observando que tenía una fractura grave en el tobillo con una importante deformidad./ Asimismo, manifiesta que la interesada le indicó que había introducido el pie en una baldosa suelta o rota. Acto seguido la trasladaron al centro de salud”. Reitera que “no vio cómo se produjo la caída, si bien observó la existencia de algún desperfecto en la acera”, que “dispone de mucha amplitud”.

11. Con fecha 1 de febrero de 2016, la Secretaria Accidental del Ayuntamiento de Langreo elabora propuesta de resolución en la que, “analizados los anteriores requisitos en la reclamación que nos ocupa, considerando lo señalado en los precitados informes, la escasa entidad del desperfecto existente en la acera que es perfectamente visible y el estado normal de su entorno para el tránsito peatonal, pudiendo haber sido evitado prestando la debida atención y disponer la vía de suficiente anchura para circular, se propone desestimar la reclamación presentada, al no quedar acreditado el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos”. Propuesta de resolución que fue aprobada por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Langreo en sesión celebrada el día 17 de febrero de 2016, por unanimidad.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de marzo de 2016, 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.

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 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 9 de octubre de 2015, y, si bien los hechos de los que trae origen -el accidente- se produjeron el día 25 de mayo de 2014, consta en el expediente que el 17 de octubre de 2014 es vista en consultas externas y evoluciona favorablemente, 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.

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.- Interesa la perjudicada el resarcimiento por parte del Ayuntamiento de Langreo de los daños y perjuicios que derivan de una caída sufrida en la tarde del 25 de mayo de 2014 en una plaza de esta localidad y que atribuye al deficiente estado de las baldosas de la acera.

A este Consejo no le ofrece ninguna duda la realidad de la caída y de la zona en la que esta se produjo; datos que, consignados por la interesada en su escrito inicial, y ante la ausencia de constancia al respecto en los archivos de la Policía Local, se han visto confirmados a través del testimonio deducido por dos testigos, el de una persona que la acompañaba y el de quien la asistió en los momentos posteriores al accidente.

En cuanto al daño sufrido, la documentación obrante en el expediente permite tener por acreditado que en las primeras horas del día 26 de mayo de 2014 la reclamante ingresa en el Servicio de Traumatología del por "fractura bimaléolar tobillo derecho", siendo intervenida quirúrgicamente el día 27, realizándosele "osteosíntesis con placa de tercio de caña de 6 orificios en maléolo peroneo y tornillo canulado de ASNIS en maléolo interno./ Férula de yeso", y que ese mismo día se le da el alta hospitalaria.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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 esta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

En este sentido, debemos comenzar nuestro análisis partiendo de que, conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, 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 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, 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.

En el presente supuesto, la propuesta de resolución tiene por acreditado no solo el hecho de la caída, sino también las circunstancias en las que se produjo, si bien desestima la pretensión indemnizatoria porque descarta el nexo causal del accidente con el funcionamiento del servicio público dada la escasa entidad del desperfecto existente en la acera, su perfecta visibilidad, la anchura de la vía y que el estado normal del entorno para el tránsito peatonal permitía evitar la deficiencia en el pavimento si se le hubiera prestado la debida atención.

Este Consejo Consultivo comparte estos argumentos, pero solo como la razón subsidiaria por la que habría que desestimar la reclamación si se hubieran

probado las circunstancias de la caída que alega la interesada (introducir “el pie en la abertura entre varias baldosas”; abertura que los Servicios Operativos del Ayuntamiento identifican, hipotéticamente, con el “hueco dejado por la falta de dos baldosas”). En efecto, incluso si se hubieran probado, la reclamación debería igualmente desestimarse, ya que en las condiciones señaladas por la reclamante no cabría imputar el accidente sufrido al servicio público, dado que este, en ausencia de estándar legal, ha de interpretarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcance a la obligación de velar por que se elimine toda imperfección o defecto existente en una acera, por limitado que este sea. De concebirlo así, el servicio público 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, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

Pero la razón principal por la que debe desestimarse la presente reclamación es la falta de prueba de las concretas circunstancias que la interesada considera como factor causal de la caída. Y es sabido que pesa sobre ella la carga de probarlas. Al respecto, la perjudicada alega que introdujo “el pie en la abertura entre varias baldosas”, pero los testigos que propuso no lo corroboran. Uno, porque reconoce que no puede hacerlo, ya que no presenció el accidente, sino que se limitó a socorrerla cuando este ya había ocurrido. Y la testigo que la acompañaba porque no solo no ratifica su versión de los hechos, sino que la contradice, pues declara que “esta tropezó (...) cayendo al suelo” y que ella “no observó que en la acera hubiera ningún obstáculo causante de la caída, por lo que desconoce la causa de la misma”, precisando, por añadidura, “que en el momento de la caída no estaba lloviendo ni existía ningún otro obstáculo que impidiera la libre circulación en la acera”.

Cuando en el trámite de audiencia la reclamante conoce esta declaración pretende desvirtuar su ineficacia para probar su versión de los hechos alegando que es “lógico” que la testigo desconozca la existencia de la deficiencia

denunciada como causa del “tropezón (...), por cuanto que en ese momento no se fijó en la citada deficiencia en la calzada”. Pero este argumento no es convincente si se tiene en cuenta que la testigo acompañaba a la interesada, presencié su caída y permaneció a su lado “hasta que llegó su pareja para llevarla al Hospital”.

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,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.