

Expediente Núm. 74/2018
Dictamen Núm. 80/2018

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 26 de abril 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 23 de marzo de 2018 -registrada de entrada el día 27 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 en la acera tras tropezar en una arqueta.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 3 de enero de 2017, el interesado presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Langreo- por los daños sufridos a consecuencia de una caída el 16 de marzo de 2016 “en la calle, n.º 10 (...), al tropezar con una arqueta de la empresa” que identifica, “ya que esta tenía una oscilación de movimiento dependiendo de donde sea pisada y asimismo presentaba un nivel por debajo de las baldosas que forman la acera”.

Añade que la caída le ocasionó "las siguientes lesiones: Fractura del suelo orbitario izquierdo con prolapso de la grasa sin afectación del cono muscular. Y traumatismo costal con derrame pleural derecho", que una vez curadas han dejado como secuelas "en la cara: deformidad ligera infraorbitaria, con aumento de partes blandas (compatible con hematoma residual y/o herniación grasa), zona de hipoestesia en parte malar con dolor a la palpación ósea, hipoestesia en labio superior izquierdo y cicatriz supraciliar izquierda en buen estado, otra mínima malar izquierda; y en la mano derecha: deformidad de cabeza de tercer metacarpiano con abultamiento del mismo y dolor ligero a la palpación y movilidad forzada, con buena amplitud".

Solicita una indemnización total que asciende, "según lo dispuesto en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre", a quince mil quinientos veintitrés euros con noventa y ocho céntimos (15.523,98 €) en concepto de 9 días de "perjuicio personal particular grave", 36 días de "perjuicio personal particular moderado", 118 días de "perjuicio personal particular básico" y "secuelas por perjuicio personal básico (tabla 2.A.2)".

Propone prueba testifical de las dos personas cuyos datos aporta, y adjunta la siguiente documentación: a) Informe de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo, de 7 de abril de 2016, en el que consta que, "comisionados por Inspección de guardia para trasladarse a la n.º 10 informando de la caída de un ciudadano al tropezar en la calzada", comprueban que se estaba asistiendo a un peatón (el reclamante) y que "la arqueta con la que (...) tropezó pertenece a la empresa" que señala "según inscripción en la chapa, que esta tiene una pequeña oscilación de movimiento dependiendo donde sea (...) pisada y asimismo el nivel de la misma está un poco por debajo del nivel de las baldosas que forman la acera". Adjuntan dos fotografías. b) Información de traslado en ambulancia, emitido por una empresa el 31 de marzo de 2016, que recoge la asistencia prestada al interesado el día 16 de marzo de 2016, a las 11:40 horas, en la calle, y su traslado al hospital. c) Informe clínico de Urgencias del Hospital "X" en el que consta que el día 16 de marzo de 2016 el paciente, "a seguimiento por Neurología por trastorno de la marcha de etiología multifactorial", fue atendido, a las 11:56 horas, tras "caída en la calle", diagnosticándosele "fractura del suelo orbitario izquierdo con

prolapso de la grasa sin afectación del cono muscular”. Se le deriva al Hospital “Y” “para valoración por el Servicio de Cirugía Maxilo-Facial. d) Informe clínico de Urgencias del Hospital “Y”, de 16 de marzo de 2016, que recoge el ingreso del reclamante a las 14:50 horas, “derivado” desde el Hospital “X” “por fractura de suelo orbitario”. El paciente, “de 77 años (...), refiere múltiples caídas en los últimos recientes (*sic*), que relaciona con su neuropatía peronea”. Se le diagnostica “fractura de suelo orbitario”. e) Informe clínico de Urgencias del Hospital “X” en el que consta el ingreso del reclamante el 16 de marzo de 2016, a las 19:49 horas, “derivado” del Hospital “Y” “tras valoración de fractura de suelo de la órbita. Derivan para observación del nivel de conciencia por TCE en paciente a (tratamiento) con Sintrom”. Es alta el día 17 del mismo mes. f) Informe clínico de alta del Servicio de Medicina Interna del Hospital “X”, en el figura el ingreso del interesado por “disnea” el 23 de marzo de 2016, a las 23:49 horas, y el alta el día 31 del mismo mes, con el diagnóstico principal de “insuficiencia cardíaca./ Derrame pleural D. secundario./ FA con frecuencias controladas./ Traumatismo con contusión costal y facial”. g) Informe clínico de un centro de salud, de 26 de agosto de 2016, que refleja el estado del paciente en esa fecha. h) Informe médico suscrito el 5 de octubre de 2016 por un especialista en Valoración Médica de Daño Corporal e Incapacidades Laborales.

2. Mediante Resolución de la Concejal Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 10 de enero de 2017, notificada al interesado 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. Con fecha 16 de enero de 2017, el Jefe de la Policía Local atiende la solicitud de informe comunicando uno idéntico al que aporta el interesado con su reclamación.

4. El día 24 de marzo de 2017 libra informe el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento. En él reseña que “se trata de una arqueta de la empresa”

que especifica “de 70 x 70 cm sobre un acera de 2,90 m de ancho, dejando un paso libre de 1,60 m./ La arqueta se encuentra instalada correctamente, presenta un buen estado de conservación observando una oscilación casi imperceptible y una posición por debajo de las baldosas irrelevante. No presenta peligro alguno para el tránsito peatonal normal más allá del inherente al propio acto de circular por la vía pública./ Tampoco constan otras caídas de similar o mayor entidad, a pesar de tratarse de un lugar de habitual tránsito peatonal”.

Adjunta dos fotografías.

5. Mediante oficio notificado al reclamante el 31 de marzo de 2017, la Secretaria del procedimiento le comunica el inicio de la práctica de la prueba testifical y la fecha y hora en que se celebrará, indicándole “la posibilidad de asistir a la misma y formular sus propias preguntas, personalmente o a través de representante”.

6. Consta en el expediente remitido el acta de comparecencia, el día 11 de abril de 2017, de los dos testigos propuestos, previa citación en debida forma. Ambos manifiestan conocer al “reclamante, pues vive en la zona”. Una de las testigos declara que no presencié los hechos, “por lo que desconoce la razón por la que es citada”. El otro expone que “sobre las 11:00 horas del día 16 de marzo de 2016 paseaba por la calle y vio cómo el reclamante, que es conocido de vista, pisaba una arqueta existente en la citada calle y caía al suelo”. Reconoce en las fotografías que se le exhiben el lugar del percance y “manifiesta que, si bien desconoce con exactitud cómo se encontraba la arqueta ese día, no parecía que presentaba peligro alguno”.

7. El día 28 de abril de 2017, previa notificación de la reclamación y puesta a disposición de lo actuado hasta entonces, la empresa titular de la arqueta presenta un escrito de alegaciones en una oficina de correos en el que se adhiere al informe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo y rechaza cualquier responsabilidad en el accidente sufrido por el reclamante.

8. Con fecha 4 de mayo de 2017, la Secretaria del procedimiento notifica la reclamación a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

El 6 de febrero de 2018, la compañía aseguradora presenta un escrito en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Galicia en el que razona “que no procede efectuar valoración económica del daño, dada la inexistencia de responsabilidad de la Administración reclamada”, si bien, “en todo caso”, la cuantifica en 7.660,28 €.

9. Mediante oficio notificado al perjudicado el 16 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 1 de marzo de 2018, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito de alegaciones en el que reitera la existencia de responsabilidad de la Administración en el accidente debido al estado de la arqueta, y solicita que se tome declaración a la testigo propuesta, ya que no es la que fue citada en la prueba testifical.

10. El 21 de marzo de 2018, una vez notificado al reclamante el día de la práctica de la prueba y previa citación de la testigo en debida forma, comparece esta en las dependencias administrativas. Manifiesta que “aproximadamente hace dos años, sin recordar el día exacto dado el tiempo transcurrido, se encontraba de copiloto dentro del vehículo de una amiga, el cual estaba parado en un paso de peatones ubicado en la calle, cuando vio al reclamante que tropezó con una tapa de registro cayendo al suelo” (identifica el lugar en las fotografías que se le exhiben). A la pregunta formulada por la Instructora del procedimiento sobre la causa del accidente, “contesta que si bien desconoce con exactitud el motivo de la caída, al ayudar a levantar al reclamante puedo comprobar que la tapa de registro se movía al pisarla”.

11. Con fecha 23 de marzo de 2018, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Considera acreditada la caída, pero no aprecia responsabilidad de la Administración, puesto que el

accidente “se produjo por una arqueta que a simple vista se encontraba bien colocada, si bien con un imperceptible balanceo al pisarla (...), defecto leve (...) que debe ser asumido por el ciudadano que camina por las calles”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 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 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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está el interesado activamente legitimado 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 3 de enero de 2017, mientras que los hechos de los que trae origen -la caída- sucedieron el día 16 de marzo de 2016, por lo 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.- El reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos tras una caída en la calle, n.º 10.

La documentación clínica aportada por él, junto a la diligencia de inspección ocular de la Policía Local y las declaraciones de los testigos, acreditan la realidad de la caída y la efectividad de los daños alegados, una "fractura del suelo orbitario izquierdo con prolapso de la grasa sin afectación del cono muscular".

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 en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer al reclamante su derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

El interesado alega que tropezó con una arqueta que "tenía una oscilación de movimiento dependiendo de donde sea pisada y asimismo presentaba un nivel por debajo de las baldosas que forman la acera".

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.

Los informes que obran en el expediente, y que el interesado no discute en el trámite de alegaciones, acreditan que la arqueta, de 70 x 70 centímetros,

situada en una acera de 2,90 m de ancho, en la que deja un paso libre de 1,60 metros, “se encuentra instalada correctamente, presenta un buen estado de conservación (...), una oscilación casi imperceptible y una posición por debajo de las baldosas irrelevante”.

Por tanto, la cuestión se circunscribe a dilucidar si las consecuencias del accidente ocasionado al tropezar en la vía pública con una irregularidad de esas características resultan imputables al funcionamiento del servicio público municipal. La propuesta de resolución lo niega; criterio que compartimos.

En efecto, como hemos expuesto reiteradamente, en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcancen a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea. 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 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 en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las que de todo tipo concurren en su propia persona. En este caso, hay que tener presente que el reclamante, de 77 años de edad, se encuentra “a seguimiento por Neurología por trastorno de la marcha de etiología multifactorial”, según reflejan los informes médicos que él mismo aporta, y que “refiere múltiples caídas (....) que relaciona con su neuropatía peronea”.

A juicio de este Consejo, la anomalía -una oscilación de la arqueta casi imperceptible y una posición por debajo de las baldosas irrelevante- a la que alude el accidentado como factor causal del daño carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento. En efecto, lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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 por el simple hecho de que ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, y que 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,