

Expediente Núm. 170/2019
Dictamen Núm. 6/2020

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 16 de enero 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 8 de julio de 2019 -registrada de entrada el día 10 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones derivadas de una caída al resbalar en el camino de acceso a su domicilio.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 15 de febrero de 2019, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones derivadas de una caída sufrida en un camino público el 16 de febrero de 2018, al salir de su casa en el número 29 del barrio, de Langreo. Atribuye el siniestro al “mal estado en que se encontraba el camino, (...) resbaladizo, húmedo y cubierto de moho/verdín”.

Refiere que tras el percance fue trasladada en ambulancia al Hospital Y precisa que estando ya en el centro sanitario, por lo tanto en su ausencia, se personó en el lugar del accidente una patrulla de la Policía Local a la que su hermana informó sobre los hechos. Al respecto, indica que a pesar de que en el informe elaborado por los agentes se afirma "que en el lugar de la caída hay incluso una barandilla", lo cierto es que "en el lugar concreto donde se produjo el siniestro no existe barandilla alguna, pues esta está colocada en otra zona".

En cuanto a las "consecuencias" del accidente, señala que ese mismo día se le diagnosticó en el Servicio de Urgencias del Hospital una "fractura de radio distal D", practicándosele una "reducción cerrada bajo anestesia local. Colocación de yeso antebraquial". Añade que tras el accidente "comenzó a sufrir fuertes dolores en su zona cervical, así como dolor de cabeza y mareos", razón por la cual recibió tratamiento rehabilitador en una clínica privada. Manifiesta que el 28 de marzo de 2018 se le retiró el yeso en el Servicio de Traumatología del referido hospital.

Una vez concretadas las lesiones -"fractura de radio distal" diagnosticada inicialmente en el ámbito de la sanidad pública, a lo que añade una "cervicalgia postraumática" de la que fue tratada por la sanidad privada-, solicita ser indemnizada en la cantidad total de nueve mil trescientos catorce euros con veintisiete céntimos (9.314,27 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 41 días de perjuicio personal particular moderado, 2.142,66 €; 31 días de perjuicio personal básico, 934,65 €; 6 puntos de secuelas (3 por limitación de la movilidad de la muñeca y 3 por artrosis postraumática), 4.466,39 €; gastos de asistencia sanitaria, 78 €, y lucro cesante, 1.692,57 €.

Subraya que presentó varios escritos en el Ayuntamiento de Langreo solicitando la reparación del muro de contención existente en la zona, el primero de ellos con fecha 19 de enero de 2017 -es decir, más de un año antes de la caída- y los restantes el 19 de febrero y el 11 de diciembre de 2018, y que similar denuncia se formuló por otro vecino mediante correo electrónico el día 31 de enero de 2018 -dieciséis días antes de la caída sufrida por la interesada-.

Propone prueba testifical de dos personas a las que identifica.

Adjunta a su escrito copia de los siguientes documentos: a) Escritos presentados por la interesada en el Ayuntamiento solicitando la reparación del muro de contención. b) Informe de la Policía Local que se personó en el lugar de los hechos. c) Diversa documentación clínica acreditativa de la asistencia sanitaria recibida. d) Siete fotografías de la zona en la que se produjo la caída. e) Factura de un centro de fisioterapia privado.

2. Mediante Resolución de la Concejala Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 20 de febrero de 2019, se designa instructora y secretaria del procedimiento. En sus antecedentes consta la fecha de presentación de la reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

3. Previo requerimiento formulado por la Instructora del procedimiento, se incorpora al expediente una transcripción de lo actuado por los agentes de la Policía Local que se personaron en el lugar a las 11:55 horas del día 16 de febrero de 2018. Consta que "se recibe llamada de una señora comunicando que su hermana había caído en el barrio debido al mal estado de la vía pública y que estaban a la espera de una ambulancia./ Se traslada la patrulla" y a su "llegada (...) a la señora la había trasladado la ambulancia./ Puestos al habla con su hermana les informa del lugar donde cayó, y a juicio de los agentes el camino está en bastante buen estado y en el lugar de la caída hay incluso una barandilla. No obstante el piso estaba húmedo, por lo que pudo haber resbalado./ Se desconocen las lesiones de la señora".

4. El día 10 de abril de 2019, los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informan que "efectuado visita a la zona se comprueba que dicho camino, de una anchura de 1,30 m, se encuentra en estado aceptable, hormigonado y rayado en la zona que la Policía Local indica, además está dotado de barandilla. Siendo las causas ajenas al estado del firme de dicho camino".

5. Con fecha 24 de abril de 2019, la Instructora del procedimiento toma declaración a las testigos propuestas por la reclamante en presencia de la abogada de esta, según consta acreditado en el expediente.

La primera de ellas, hija de una vecina de la perjudicada, manifiesta que en el lugar y fecha ya conocidos, cuando se dirigía a visitar a su madre en la vivienda situada enfrente de la de la perjudicada, “oyó a una señora pidiendo auxilio”, por lo que se acercó encontrando a la reclamante “en el suelo”. Interrogada sobre las condiciones en las que está el camino, señala “que a su entender se encuentra intransitable por regla general, habiendo llovido esa noche, por lo que estaba húmedo, resbaladizo y lleno de verdín”. Por último, reconoce no haber presenciado directamente la caída.

La segunda testigo, hermana de la reclamante, indica que se personó en el lugar tras haber recibido una llamada de otra de sus hermanas que le comunicó que la interesada acababa de caer. Deja constancia de que el lugar en el que se produjo la caída “no dispone de barandilla, como a su entender por error hacen constar en su informe el día de los hechos” los agentes de la Policía Local que acudieron. A preguntas formuladas por la letrada de la reclamante, indica que “la barandilla que citan en su informe los agentes de la Policía se encuentra aproximadamente a 3 metros del lugar de los hechos”. Sobre las circunstancias del accidente, manifiesta que “si bien no presenció el mismo a su entender se debe a las malas condiciones en que se encuentra el camino, lo que fue denunciado al Ayuntamiento en varias ocasiones, y si bien el día de los hechos no llovía sí pudo comprobar que el camino se encontraba húmedo y con zonas de verdín”.

6. Requerido para aclarar si en el lugar de la caída “había verdín en el camino”, el día 7 de mayo de 2019 uno de los agentes de la Policía Local actuantes informa que “solo puede decir que se trata de un camino estrecho de hormigón, el cual tiene una fuerte pendiente y el suelo es muy rugoso. No recordando si había verdín el día de los hechos. Sí recuerda que estaba mojado”.

7. Con fecha 11 de junio de 2019, la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Langreo presenta en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Galicia un escrito de alegaciones. En él concluye, a la vista de la documentación incorporada al expediente, que si la caída se produjo “en el lugar referido en su reclamación no tiene por causa el estado de la calzada, sino que la misma es consecuencia de una falta de control de la propia deambulación, puesto que no se constata la existencia de deficiencia alguna en el camino que por sí misma sea susceptible de provocar la caída, máxime considerando que el lugar es perfectamente conocido por la reclamante, que otras personas que se acercaron para auxiliarla -y que no presenciaron la caída- no relataron que no pudiesen transitar con normalidad y sobre todo teniendo en cuenta que con carácter previo a su caída la reclamante había denunciado las deficiencias del lugar, concretamente el posible derrumbe de un muro, sin que en ningún momento aludiese a un riesgo de caída de las personas por resbalar; es más, la primera alusión que realiza a tal hecho resulta ser meses después de la caída, poco antes de iniciar una reclamación económica frente a esta Administración”.

Sin perjuicio de ello, la entidad aseguradora muestra su oposición a la indemnización pretendida por la interesada y valora los daños sufridos por esta en la cantidad de 1.236,15 €, en atención a los 41 días empleados en la curación de sus lesiones, sin que conste “objetivada la existencia de secuela alguna”.

8. Mediante oficio notificado a la perjudicada el 19 de junio de 2019, la Secretaria del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, acompañándole una relación de los documentos que integran el expediente.

El día 3 de julio de 2019, presenta esta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito de alegaciones en el que, a la vista de lo actuado, se reafirma en todos los términos de su reclamación.

9. Con fecha 8 de julio de 2019, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella razona que, “si bien

se indica por la interesada y testigos que las malas condiciones del camino han sido denunciadas al Ayuntamiento, ninguna acreditación de ello se ha presentado, informando tanto la Policía local como los Servicios Operativos municipales que el camino se encuentra en bastante buen estado, con un ancho de 1,30, hormigonado y rayado para evitar resbalones./ A ello ha de añadirse que la reclamante es perfectamente conocedora del estado y condiciones del camino al residir en la zona, pasando todos los días por ahí, y producirse el accidente en el acceso a su vivienda, sin que en todo caso se hubiera establecido la causa de la caída al no ser presenciada directamente por testigo alguno, considerando en su escrito ello por la existencia de verdín y estado de humedad, sin que (...) por las fotografías se pueda apreciar una especial acumulación de musgo motivadora de la caída y sin que conste la existencia de otras (...) en la zona”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 8 de julio de 2019, 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 15 de febrero de 2019, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 16 de febrero 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 de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

En cuanto al plazo para adoptar y notificar la resolución expresa, debemos señalar que, si bien a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo aún no se había rebasado el de seis meses establecido en el

artículo 91.3 de la LPAC, computando los plazos parciales para la adopción de los actos de trámite e instrucción que, junto al plazo de dos meses para la emisión de dictamen por este Consejo -artículo 81.2 *in fine* de la misma norma-, constituyen el tiempo legalmente fijado para la resolución del procedimiento, esta no podrá acordarse en plazo. 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 citada Ley 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, cumpliéndose, por tanto, los requisitos de imputación del daño y relación de causalidad; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida por la interesada en un camino público el día 16 de febrero de 2018, al salir de su casa sita en el barrio, de Langreo.

Atribuye la reclamante el percance al “mal estado en que se encontraba el camino (...), resbaladizo, húmedo y cubierto de moho/verdín”.

La efectividad de la caída y sus consecuencias dañosas resultan acreditadas en el expediente. Así se desprende del testimonio prestado por la primera de las testigos a las que se tomó declaración que, ante los gritos de la perjudicada, acudió en su auxilio encontrándola tirada en el suelo, y del

diagnóstico alcanzado el mismo día del accidente -"fractura de radio distal D"- en el Servicio de Urgencias del Hospital en el que fue atendida.

Ahora bien, la materialización de un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable con ocasión de la utilización de una vía pública no implica que todo accidente acaecido en ella deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si el mismo se produjo 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. En concreto, hemos de analizar si el siniestro cuyo resarcimiento se pretende es derivación inmediata del mal estado de conservación y pavimentación de la vía.

Así las cosas, resulta incuestionable, a la luz de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL -conforme al cual el municipio "ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria"- y en el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal -a cuyo tenor los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas-, que corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso. Ahora bien, en el presente caso la cuestión de fondo a dictaminar por parte de este Consejo -delimitación del alcance del servicio público municipal en función de los estándares exigibles en el mantenimiento de las vías públicas- ha de ir precedida de una reflexión acerca de si la documentación obrante en el expediente resulta suficiente para que se puedan dar por acreditadas las circunstancias en las que supuestamente se habría originado la caída; presupuesto de hecho imprescindible para la existencia de una eventual responsabilidad de la Administración.

En este sentido, constatamos que el relato de los pormenores de la caída sufrida por la interesada, como anudada causalmente al "mal estado en que se encontraba el camino (...), resbaladizo, húmedo y cubierto de moho/verdín",

únicamente encuentra respaldo en la versión de los hechos ofrecida por ella, pues las dos testigos propuestas reconocen no haber presenciado el percance.

En consecuencia, nos encontramos con que las concretas circunstancias del accidente solo se sustentan en las meras afirmaciones de la reclamante, lo que -al no aportarse otros elementos que, siquiera indiciariamente, pudieran avalarlas- no es suficiente para tenerlas por ciertas a los efectos de imputar el daño alegado a la deficiencia viaria denunciada. Al respecto, como venimos señalando reiteradamente (por todos, Dictamen Núm. 285/2017), aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de estos es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

No obstante lo anterior, incluso en el caso de que el percance hubiese sucedido como afirma la interesada el sentido de nuestro dictamen no variaría. Es doctrina de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 217/2017) que en ausencia de un estándar legal referido al deber de mantenimiento y conservación del viario público urbano el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que los referidos deberes alcancen a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria e inmediata, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea. También hemos reiterado 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, 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.

Partiendo de ello, las diferentes fotografías incorporadas al expediente por la propia perjudicada a efectos de localizar el punto exacto en el que se produjo la caída, situado a la salida de su vivienda, revelan la singularidad del

camino por el que transitaba, observándose que su peligrosidad es objetiva, patente e intrínseca a sus condiciones naturales, pues deriva de la propia configuración, en pronunciada pendiente, del terreno en el que se asienta el camino. Ante esa realidad física que se impone a la Administración municipal, las únicas medidas -exigibles y proporcionadas- para modular los riesgos consustanciales al tránsito no son otras que las que en su día se adoptaron por las autoridades municipales, dotar al camino de un firme de hormigón rayado, acompañado de la colocación de una barandilla. Se une a todo lo anterior que la caída se produce en las primeras horas -en concreto, a las 11:00 horas- de una mañana de invierno -16 de febrero-, y que según manifiesta una de las testigos la noche anterior había llovido, lo que explica la humedad del camino, con la presencia de verdín, y el estado resbaladizo del suelo, que no puede ser ignorado por los vecinos de la zona.

En tales condiciones, ese estado del camino exige la máxima precaución a quienes transiten por él, más aún a quienes -como la perjudicada- lo hacen diariamente por encontrarse en la ruta de acceso a su vivienda, por lo que han de ser plenamente conscientes de las cautelas necesarias cuando concurren condiciones de humedad en el piso.

En las circunstancias señaladas, este Consejo entiende que la caída sufrida no es sino la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública, y no la materialización de un riesgo generado por un deficiente servicio de mantenimiento viario. Como venimos manteniendo en numerosos dictámenes, 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 los obstáculos ordinarios, como árboles o mobiliario urbano, de los distintos materiales y, con especial incidencia en la presente reclamación, de la propia configuración del terreno.

Este Consejo ha señalado reiteradamente que 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.

Las conclusiones alcanzadas hacen innecesario pronunciarse sobre la cuantificación económica del daño alegado en la reclamación.

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,