

Dictamen Núm. 201/2020

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 3 de septiembre de 2020, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 18 de junio de 2020 -registrada de entrada el día 25 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones sufridas tras resbalar y caer al suelo mientras paseaba sobre un puente de madera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 6 de septiembre de 2018, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un formulario en el que indica que el día 9 de noviembre de 2017 presentó un escrito notificando una caída -que acompaña-, que el 6 de septiembre de 2018 aportó informes médicos y que la persona que presenció dicha caída autoriza la aportación de sus datos, añadiendo que

“ruego que se acepte esto para unirlo al expediente y que se hagan cargo de las costas de lesiones y secuelas”.

El formulario presentado el 9 de noviembre de 2017 refleja que la interesada, ese mismo día, “venía paseando de Lada y al bajar el puente, a consecuencia de que la madera está mojada y las bandas antideslizantes desgastadas”, sufrió “una caída bastante aparatosa” y se ha hecho “mucho daño”, por lo que solicita “que las bandas antideslizantes sean repuestas”.

Consta incorporada al expediente diversa documentación clínica aportada por la interesada entre la que se encuentra un informe del Servicio de Urgencias del Hospital, emitido el 9 de noviembre de 2017 y en el que se recoge “traumatismo sobre muñeca D esta mañana”, aplicándose un vendaje funcional y remitiéndola a seguimiento por el médico de atención primaria, y un informe del día siguiente en el que se indica “paciente valorada ayer en este Servicio tras caída casual (...). Acude hoy por dolor a nivel de glúteo derecho”.

2. Mediante Resolución de la Concejala Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 25 de septiembre de 2018 se nombra instructora del procedimiento, dejándose constancia en ella de la fecha de recepción de la reclamación, la normativa aplicable, el plazo fijado para su resolución y el sentido del silencio administrativo, lo que se notifica a la perjudicada el 4 de octubre de 2019, requiriéndola para que la subsane aportando la documentación que se reseña en el plazo de diez días.

3. Con fecha 9 de octubre de 2018, el Jefe de la Policía Local informa de la falta de constancia en las dependencias policiales del incidente que da lugar a la reclamación formulada.

4. El día 15 de octubre de 2018, la interesada presenta un escrito en el que indica que a dicha fecha “continúa de baja médica, por tanto no es posible presentar” valoración económica de los daños sufridos, aportando Resolución de la Dirección Provincial de Asturias del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Menciona, a propósito del “nexo causal entre la caída y la responsabilidad del Ayuntamiento”, que aquella se produjo debido al desgaste del material antideslizante del puente, precisando que portaba “un calzado cómodo y plano”.

Aporta los datos de la testigo, y acompaña informes médicos, fotografías del puente y de las bandas antideslizantes.

5. Con fecha 3 de julio de 2019 emiten informe los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo. En él se refleja que “efectuado visita a la zona se comprueba que se trata de un puente de estructura metálica que da continuidad al paseo peatonal-fluvial que une Sama con Lada, con protección continua metálica de 1,10 m de altura; la anchura de la zona de tránsito es de 2,50 m, el suelo es de madera, zona iluminada. Según puede observarse por fotografías aportadas, estaba dotado de bandas antideslizantes (bastante desgastadas). Actualmente está pintado con pintura antideslizante./ Señalar que (en) este tipo de viales, por la acción de la intemperie, la humedad provoca que sea altamente resbaladizo, sobre todo en condiciones de lluvia”.

6. El día 12 de julio de 2019 se lleva a cabo la prueba testifical, cuya práctica había sido previamente notificada a la reclamante indicándole “la posibilidad de asistir a la misma y formular sus propias preguntas, personalmente o a través de representante, o con designación de los técnicos que le asistan”.

La testigo manifiesta no recordar la fecha en la que se produjo el incidente, si era de mañana o de tarde o si llovía, y expone que “estaba paseando (...) por el paseo fluvial (...), encontrándose exactamente en el viaducto superior de vehículos cuando (...) a una distancia de 10 o 15 m, concretamente en el puente de madera inferior, vio a una señora que caía, acercándose a ella por si necesitaba ayuda, manifestándole la interesada que no”, y precisa que esta “se levantó por su propio pie”.

7. Con fecha 27 de agosto de 2019 la interesada fija el *quantum* indemnizatorio en siete mil doscientos ochenta y nueve euros con treinta céntimos

(7.289,30 €), que desglosa en 235 días de baja, de los cuales 10 son “de perjuicio moderado” y 225 de “perjuicio personal básico”. Para ello toma en consideración las fechas de la caída (9 de noviembre de 2017) y, “a efectos de fecha de alta”, la de la consulta en atención primaria el 3 de julio de 2018 tras realizar una radiografía, teniendo en cuenta que “hasta el día de hoy la interesada se encuentra en situación de (incapacidad temporal) por diversas patologías”.

Acompaña diferente documentación clínica.

8. El día 30 de abril de 2020 se incorporan al expediente las alegaciones realizadas por la compañía aseguradora de la Administración, acompañadas de un informe pericial elaborado por dos especialistas en Valoración del Daño Corporal. La entidad aseguradora entiende que no se puede dar por acreditada la existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento a pesar de considerarse producida la caída, por no constar probada anomalía alguna ni otras caídas en el mismo lugar, descartando que las lesiones reclamadas puedan derivarse del accidente producido, pues relacionan el tiempo de curación indicado con la patología previa padecida por la interesada.

En el informe pericial se indica que “el nexo causal se considera posible y directo entre las lesiones sufridas y la sintomatología/diagnósticos propuestos”, si bien se añade que “existe patología previa lumbar (criterio de exclusión) que por sí sola podría justificar la misma sintomatología referida a nivel del glúteo derecho, ya que a las 24 h de la caída no existían hematomas en la zona”.

Propone reconocer, por la contusión de muñeca y glútea, 30 días de sanidad, de los cuales 20 serían de perjuicio personal básico y 10 de perjuicio particular moderado.

9. Evacuado el trámite de audiencia, notificado a la interesada el 14 de mayo de 2020 con expresa mención a que el cómputo del plazo concedido se iniciará al finalizar el estado de alarma en vigor, no consta que se hayan presentado alegaciones.

10. El día 18 de junio de 2020, la Jefa del Servicio de Secretaría del Ayuntamiento de Langreo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al entender que, “si bien puede considerarse la realidad de la caída, no puede entenderse probada la causa de la misma, puesto que la testigo desconoce modo y forma de producirse o si el puente estaba resbaladizo por haber llovido./ Si se observa asimismo la fotografía del puente se comprueba que no presenta irregularidad o defecto alguno, tal y como se indica en el informe técnico, más allá de un desgaste de las bandas por las inclemencias del tiempo y que ha sido nuevamente pintado con pintura antideslizante a raíz de los hechos./ Por todo ello ha de concluirse que el accidente ha de situarse en la esfera de imputabilidad de la reclamante y en el riesgo general de la vida que se asume al transitar por las calles”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de junio de 2020, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo, objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Langreo está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula la 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 6 de septiembre de 2018, y la caída de la que trae origen tiene lugar el día 9 de noviembre de 2017, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado 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 que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL), dispone que “Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas a resultas de una caída producida al resbalar en un puente por encontrarse el suelo de madera mojado y las bandas antideslizantes desgastadas.

La realidad del accidente y ciertas consecuencias lesivas pueden considerarse acreditadas, no siendo negadas por el Ayuntamiento.

Ahora bien, la constatación de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido percance se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, debe determinarse si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Langreo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el siniestro.

A tales efectos, hay que tener presente que 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 otros equipamientos de su titularidad". Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 108/2020) 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, 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.

En torno al criterio de razonabilidad, este Consejo viene señalando desde el inicio de su función consultiva que, en ausencia de un estándar legal, no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas se extiendan a que se elimine, de manera perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que resultaría inasumible o inabordable. La determinación de qué supuestos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, en función de las circunstancias concurrentes.

Asimismo, tal y como hemos manifestado en anteriores ocasiones, quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes a tal circunstancia, debiendo adoptar precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales, a las visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En el supuesto examinado nos encontramos con un lugar de paseo que transcurre, en parte, sobre un puente de estructura metálica con suelo de madera, achacándose la caída a que la superficie estaba mojada y las bandas antideslizantes desgastadas, no constando otras caídas en ese punto antes de la reparación de dichos elementos antideslizantes. El propio Ayuntamiento reconoce que en este tipo de vial, "por la acción de la intemperie, la humedad provoca que sea altamente resbaladizo, sobre todo en condiciones de lluvia".

Debe tenerse en cuenta que el hecho de que el suelo estuviese mojado no queda suficientemente acreditado, dado que no existe informe de la Policía Local, pues no fue requerida en el lugar y día de los hechos, y la testigo no puede aportar luz por no recordarlo; tampoco se ha incorporado al expediente un informe de los servicios de meteorología en el que se recoja si antes del incidente había llovido. En cualquier caso, la circunstancia de encontrarse el pavimento mojado y húmedo es plenamente perceptible para el viandante, y en este supuesto así lo advierte la propia reclamante en su escrito inicial. El expediente refleja que se trata de una zona de paseo que transcurre sobre un puente de estructura metálica dotado de un suelo de madera que puede resultar resbaladizo, especialmente en caso de lluvia; riesgo que se reduce mediante la colocación de bandas antideslizantes que se desgastan con el uso, siendo repuestas tras la constancia de que ya no cumplen adecuadamente su función, lo que acredita diligencia en la actuación municipal. De lo anterior se deduce que la cierta peligrosidad del tramo -mayor en caso de lluvia-, debida al material sobre el que se transita, es apreciable o perceptible para los viandantes, que por ello deben extremar su cuidado al pasar por la zona.

Respecto al desgaste de las bandas antideslizantes, tal como ya señalamos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, sin que pueda racionalmente extenderse al mantenimiento continuo e incondicionado de toda la pavimentación pública en sus óptimas condiciones, pues tal empresa -inasumible o inabarcable desde la natural limitación de los recursos públicos- abocaría a postergar la prestación de servicios imprescindibles o necesarios, debiendo demandarse de la Administración una reacción proporcionada a la entidad del riesgo generado o su potencialidad lesiva, y no una respuesta inmediata a toda suerte de desperfectos o desgastes en el viario.

En definitiva, nos encontramos en este caso con la materialización del riesgo asumido por quien transita por espacios de paseo que presentan ciertas particularidades a las que el peatón debe prestar especial atención, sin que quepa admitir la existencia de nexo causal entre el resultado lesivo pretendido y la conducta de la Administración.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.