

Dictamen Núm. 252/2020

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 5 de noviembre de 2020, por medios electrónicos, 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 9 de septiembre de 2020 -registrada de entrada el día 17 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Mieres formulada por, por los daños sufridos como consecuencia de una caída que atribuye a la presencia de una capa de hielo en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de febrero de 2019 la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Mieres un escrito, en modelo normalizado, en el que solicita ser indemnizada por los daños derivados de una caída sufrida el día 5 de enero en la calle, hacia las 11 horas, “como consecuencia de la capa de hielo existente, por lo que no me pude levantar y vecinos que lo vieron llamaron a la ambulancia”.

Refiere que debido a dicho percance tuvo una "fractura de peroné en la pierna derecha" y fue "intervenida el 18, después de (...) estar ingresada y teniendo que estar con una férula hasta el 22 (...), no pudiendo posar el pie". Añade que "puesta en contacto telefónico con la responsable del sector se reconoció dicha anomalía y de hecho por la tarde se echó sal en esta calle".

Adjunta un informe de Cuidados de Enfermería del Servicio de Traumatología del Hospital, en el que consta como "fecha de ingreso" el 15 de enero de 2019 y como "fecha de intervención" el 18 de enero de 2019.

2. El día 10 de abril de 2019, el Ingeniero Técnico municipal informa que "esta Dirección de Obras tuvo conocimiento de la existencia de una placa de hielo el día 5 de enero en la calle, se procedió a extender sal en la zona en el momento que fue comunicada esta incidencia./ En esa zona fue donde (la reclamante) se cayó, por lo que el accidente pudo ser debido a la existencia de hielo en el citado vial".

3. Mediante oficio notificado a la interesada el 14 de mayo de 2019, la Técnica de Administración General del Ayuntamiento de Mieres la requiere para que presente un "informe médico de valoración de daños corporales".

4. Atendiendo al requerimiento efectuado, el 16 de septiembre de 2019 la perjudicada presenta un escrito en modelo normalizado en el que solicita una indemnización de once mil doscientos cincuenta euros (11.250 €), "por la pérdida temporal de mi autonomía personal para poder realizar la mayor parte de las actividades esenciales de la vida ordinaria, así como las actividades específicas de desarrollo personal. Es más (...), a la fecha de hoy aún no puedo andar normalmente pues (...) ando coja".

Adjunta dos informes de seguimiento del Servicio de Traumatología del Hospital, de 6 de junio y 31 de julio de 2019, en los que consta que a la lesionada le fue realizada en este centro una intervención quirúrgica, "osteosíntesis placa atornillada maléolo peroneo tobillo dcho."

5. A la vista de la documentación incorporada al expediente por la reclamante, el 17 de septiembre de 2019 la Técnica de Administración General del Ayuntamiento de Mieres le comunica que “la documentación aportada no se ajusta a lo establecido en el artículo 37 de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre (...), por lo que no puede considerarse atendido el requerimiento que se le envió (...), ya que (...) está obligada a acreditar documentalmente el montante de la indemnización que solicita aportando informe médico de un especialista en Valoración del Daño Corporal”.

6. Atendiendo a este nuevo requerimiento, el 16 de octubre de 2019 la perjudicada incorpora al expediente un informe de valoración del daño que firma el 11 de octubre de 2019 un médico colegiado. En él se indica que la reclamante ha empleado un total de 158 días en la curación, con secuelas, de las lesiones sufridas, de los que 6 días, los correspondientes al ingreso hospitalario (del 15 al 21 de enero de 2019) se califican de graves; otros 90 días como moderados, los que van del día de la caída (5 de enero de 2019) al ingreso hospitalario (14 de enero de 2019) y los que siguieron al alta hospitalaria (entre el 21 de enero y el 10 de abril de 2019, “fecha de retirada de bastones”), y los 62 días restantes (del 11 de abril al 11 de junio de 2019, “fecha de alta del S. de Traumatología”) se consideran como perjuicio básico.

Añade que “a la lesionada le restan como secuelas el material de osteosíntesis del tobillo (placa atornillada)”, que se valora en 3 puntos, y un “perjuicio estético ligero”, que cifra también en 3 puntos.

7. El día 8 de abril de 2020, se emite un informe pericial de valoración de los daños sufridos por la perjudicada a instancias de la compañía aseguradora. En él se fija en 158 días (6 graves, 81 moderados y 71 básicos) el tiempo de curación, y en un total de 4 puntos las secuelas: 2 por perjuicio estético ligero, a valorar cuando se explore a la paciente, y otros 2 puntos por material de osteosíntesis tobillo, a valorar posible extracción del mismo.

El perito afirma desconocer “si el día del accidente (la perjudicada) precisó atención médica, ya que el primer informe de asistencia del que se

dispone es del día 15-01-19, 10 días después del accidente, que es la fecha de ingreso en el Servicio de Traumatología del Hospital

8. Ante las dudas planteadas por el perito de la entidad aseguradora, el 14 de julio de 2020 la Técnica de Administración General del Ayuntamiento de Mieres requiere de la reclamante para que presente “documentación relativa al traslado en ambulancia del que habla en su escrito y de la asistencia sanitaria recibida dicho día, ya que (...) su ingreso en el hospital (...) no tuvo lugar hasta el día 15-01-2019, diez días después del accidente que motiva la (...) reclamación, por lo que no puede considerarse suficientemente acreditada la relación causa-efecto entre la caída y el ingreso hospitalario y posterior intervención quirúrgica”.

9. En respuesta a este nuevo requerimiento, el 24 de julio de 2020 la reclamante incorpora al expediente cuanta documentación obra en su poder relativa a la asistencia sanitaria recibida en el Hospital

En los diferentes informes de la historia clínica se hace constar -en el apartado “historia actual”- que la perjudicada ingresó en el citado centro sanitario a las 11:19 horas del 5 de enero de 2019, y que fue “traída en ambulancia tras torcedura casual de tobillo mientras caminaba por la calle”, siendo alta a las 12:28 horas de ese mismo día. Volvería a ser ingresada en este centro sanitario a las 11:14 horas del 15 de enero de 2019, siendo alta hospitalaria el día 21 de ese mes. En el curso de este ingreso, el 18 de enero, fue sometida a tratamiento quirúrgico, realizándose una “osteosíntesis placa atornillada maléolo peroneo tobillo dcho.”.

10. Mediante escrito notificado a la interesada el 26 de agosto de 2020, la Técnica de Administración General del Negociado de Patrimonio le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo no superior a quince días, relacionándole los documentos que integran el expediente.

Asimismo le comunica que, “según el servicio médico de nuestra compañía aseguradora, solo le corresponde percibir una indemnización total de 10.387,92 euros: 2.204,55 € por 71 días de perjuicio personal básico,

4.358,61 € por 81 días de perjuicio personal particular moderado, 1.000,00 € por perjuicio personal por intervención quirúrgica, 1.412,38 € por perjuicio estético ligero (2 puntos) y 1.412,38 € por secuelas funcionales (2 puntos)”.

11. Con fecha 31 de agosto de 2020, la reclamante presenta un escrito en el que manifiesta su “conformidad con la cuantía sobre la valoración de las lesiones sufridas el 5-01-2019”.

12. El día 2 de septiembre de 2020, la Técnica de Administración General del Negociado de Patrimonio elabora propuesta de resolución en sentido parcialmente estimatorio, al considerar “suficientemente acreditado el nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos municipales y las lesiones sufridas por la reclamante, ya que, según el informe técnico obrante en el expediente, cuando se tuvo conocimiento de la existencia de una placa de hielo en la zona en la que cayó (...) se procedió a extender sal en la zona”.

Propone una indemnización de 10.387,92 €.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de septiembre 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 Mieres objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin una 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 Mieres, 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 Mieres 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 la caída de la que trae origen se produce el día 5 de enero de ese mismo año, por lo que es claro que se acciona 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, observamos que se requiere indebidamente a la interesada para que aporte una pericial de valoración del daño, indicándole que “está obligada a acreditar documentalmente el montante de la indemnización que solicita aportando informe médico de un especialista en Valoración del Daño Corporal”. En rigor, la reclamante cumple con “la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible” (artículo 67.2 de la LPAC), sin que proceda requerirle un respaldo documental o pericial, el cual es incluso prescindible para la decisión de fondo cuando la compañía aseguradora de la Administración valora el daño.

No merece un reproche la falta de práctica de prueba testifical, toda vez que la accidentada no solicita puntualmente el examen de testigos, y si bien reseña que hay “vecinos” que presenciaron el percance y “llamaron a la ambulancia” no es exigible al Ayuntamiento mayor esfuerzo instructor cuando, en una apreciación conjunta y razonable de los elementos disponibles, asume el relato fáctico de la reclamante.

Asimismo, 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.- La reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos a consecuencia de una caída en una calle peatonal de Mieres, que atribuye a la presencia de una placa de hielo.

A la vista de la documentación clínica aportada, queda acreditada la realidad del daño sufrido a resultas del percance en la vía pública.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si la misma es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, 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.

Resulta claro, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado las vías públicas en un sentido amplio, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas, por lo que la cuestión que debemos dilucidar en este momento es si el Ayuntamiento cumplió o no con dicha obligación conforme a estándares de funcionamiento legalmente exigibles, los cuales están en función o derivan de singulares condiciones de tiempo y lugar; singularidad que en el presente caso alcanza especial relevancia. En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el cuestionado servicio de mantenimiento o limpieza viaria ha de ser definido en

términos de razonabilidad, por lo que no se puede concebir como una prestación instantánea ni pretender, al socaire del carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones públicas, que estas respondan ante cualquier incidencia haciendo abstracción de las concretas circunstancias en que se produce. También hemos reiterado que toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios, y ha de serlo tanto de los obstáculos ordinarios, tales como árboles o mobiliario urbano, como de las circunstancias adversas que reducen la visibilidad o la adherencia en la vía pública.

En el supuesto examinado, el Ayuntamiento asume el relato fáctico de la accidentada a la vista de los diversos elementos indiciarios que lo corroboran. Este Consejo aprecia también que la reclamante se manifiesta recta y espontáneamente -e incluso apunta la existencia de testigos, de cuyo examen se prescinde-, por lo que ha de considerarse acreditado que el percance tiene lugar "el 5 de enero en la calle, hacia las 11 horas, como consecuencia de la capa de hielo existente", de la cual tuvo puntual conocimiento el servicio municipal de obras que procedió "a extender sal en la zona" la tarde del mismo día del siniestro, tal como se reconoce en el informe del Ingeniero Técnico municipal.

En este contexto, tratándose de una calle peatonal de continuo tránsito en núcleo urbano, y no habiendo concurrido un fenómeno climatológico sorpresivo o extraordinario sino común y previsible en una jornada invernal, se aprecia que -tal como asume el propio Ayuntamiento- el servicio público debió actuar con otra diligencia -ya fuera aplicando sal a primera hora o mediante otra cautela o advertencia- que podría haber evitado la formación de la placa de hielo y el resbalón a media mañana o, cuando menos, su aviso.

No obstante, también deben tenerse en cuenta otras circunstancias que modulan el nexo causal con el funcionamiento del servicio público. Así, la formación de capas de hielo en pleno invierno no puede considerarse una eventualidad desconocida por la accidentada, vecina del lugar, por lo que la víctima debió ajustar su cautela a las circunstancias manifiestas de la época del año y de la vía; máxime cuando aquella por la que transitaba presenta una

amplitud o anchura que permite orillar las franjas menos pisadas, más sombrías o más proclives a la persistencia del hielo.

En suma, si bien la presencia de la placa de hielo se erige en causa hábil o eficiente del percance, no podemos soslayar que ese hielo responde a un fenómeno meteorológico común en periodo invernal -enero-, debido a causas naturales u ordinarias que todo peatón puede prever a fin de atemperar su conducta a las cautelas que imponen las circunstancias de tiempo y lugar. A su vez, aun teniendo en cuenta que no resulta exigible a la Administración que elimine de forma inmediata cualquier placa de hielo que pueda aparecer a lo largo de la red viaria, en este caso el propio Ayuntamiento asume que no se prestó en el tramo concreto un servicio efectivo y razonablemente dimensionado en atención a las características de la vía -calle peatonal-, por lo que debe ser declarado corresponsable de los daños causados en idéntico porcentaje al de la viandante.

SÉPTIMA.- Acreditado un nexo causal parcial con los daños, resta nuestro pronunciamiento sobre la cuantía de la indemnización.

En el supuesto examinado, la ligera discrepancia entre las periciales de valoración -aportadas por la interesada y por la compañía aseguradora del Ayuntamiento- se despeja a la luz del escrito presentado por aquella el 31 de agosto de 2020, en el cual manifiesta su "conformidad con la cuantía sobre la valoración" (10.387,92 €) apreciada por la entidad aseguradora.

Advertida esa conformidad, resta observar que las partidas resarcitorias contempladas en la pericial de la compañía aseguradora se ajustan -en su concepto e importes- a la realidad de los daños constatados en los informes médicos y las cantidades recogidas en el baremo común de referencia -el de tráfico-, por lo que no merecen reproche alguno.

En definitiva, apreciada la concurrencia de culpas que razonamos en la consideración anterior, se concluye que procede indemnizar a la reclamante en la suma de 5.193,96 €, cuantía que se estima ajustada al baremo vigente, sin perjuicio de que deba actualizarse en caso de no dictarse dentro de este año 2020 la resolución que ponga fin a este procedimiento.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Mieres y, estimando parcialmente la reclamación presentada, indemnizar a en la cuantía de cinco mil ciento noventa y tres euros con noventa y seis céntimos (5.193,96 €).”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE MIERES.