

Dictamen Núm. 262/2020

**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 19 de noviembre de 2020, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por mayoría el siguiente dictamen. La Consejera doña María Isabel González Cachero votó en contra:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 13 de julio de 2020 -registrada de entrada el día 21 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Mieres formulada por ....., por los daños y perjuicios derivados de una caída en un paso de peatones.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 16 de diciembre de 2019, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Mieres una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

Expone que sobre las 13:25 horas del 15 de marzo de 2018, cuando “cruzaba por el paso de peatones de la calle ..... (...), tropezó con un adoquín que sobresalía en el pavimento (...) cayendo irremediabilmente al suelo, lo que le causó un fuerte golpe que le impidió levantarse, sintiendo de forma inmediata un dolor muy intenso en la cadera izquierda. Seguidamente fue auxiliada por un agente municipal que se encontraba en el lugar del siniestro en ese momento”.

Señala que “tras la caída (...) precisó ingreso urgente en el Servicio de Traumatología del Hospital .....”, donde se le diagnostica una “fractura subcapital fémur izquierdo” y se le implanta, el 17 de marzo de 2018, una “prótesis total de cadera” izquierda, siendo alta hospitalaria el 23 de marzo de 2018.

Indica que con posterioridad al percance la Corporación municipal acometió obras de reparación en el paso de peatones.

Sirviéndose del informe pericial que acompaña, y aplicando el baremo fijado por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de Reforma del Sistema para la Valoración de los Daños y Perjuicios causados a las Personas en Accidentes de Circulación, cuantifica los daños y perjuicios sufridos en la cantidad total de setenta y tres mil trescientos catorce euros con cuarenta y tres céntimos (73.314,43 €), que desglosa en los siguientes conceptos: lesiones temporales, 19.613,31 € (de los cuales 687,51 € lo serían por 9 días de perjuicio personal grave, 9.532,80 € por 180 días de perjuicio personal moderado, 7.943 € por 260 días de perjuicio personal básico y 1.450 € por intervención quirúrgica); 30 puntos de secuelas (23 puntos por prótesis total cadera izquierda y 7 puntos por alargamiento MII de 2 cm), 34.680,96 €; 6 puntos de perjuicio estético, 4.170,16 €, y perjuicio personal particular, 14.850 €.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Traumatología del Hospital ..... de 6 de junio de 2019, en el que consta que “acude a revisión una vez terminada la rehabilitación y la recuperación posoperatoria de su fractura de cadera, que precisó cirugía para implantar una prótesis (...). La evolución ha sido progresivamente favorable a lo

largo de este tiempo. En la exploración se observan algias de carácter leve con la rotación interna externa (...) limitadas en los últimos grados. Presenta una hipermetría de 2 cm en la pierna izquierda que le origina cojera, por lo que se recomienda utilización de alza en el zapato derecho, así como uso de un bastón para la marcha. Se considera a la paciente estabilizada. Es alta de este proceso con la clínica y exploración previamente descritas". b) Cinco fotografías del paso de peatones, observándose en tres de ellas su estado al momento del accidente, en otra las obras ejecutadas para la retirada de los adoquines y en la última el estado final de la vía a la conclusión de los trabajos. c) Parte de intervención elaborado por un agente de la Policía Local el día del accidente -15 de marzo de 2018, a las 13:25 horas-, en el que consta que en la "c/ ....., cruce con c/ ....." una "persona mayor (...) se cayó al tropezar con adoquines de paso de peatones (...). Manifiesta que no presenta lesiones (...). Sería conveniente comunicar que se revise por Dirección de Obras los adoquines que existen en dicho paso de peatones".

**2.** Mediante oficio de 20 de enero de 2020, la Técnica de Administración General del Negociado de Patrimonio comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

**3.** El día 12 de febrero de 2020, el Jefe de Sección del Departamento de Obras Municipales informa que "la caída se produce a las 13:25 horas", y que "a esa hora la luminosidad del día es total". Precisa que "el paso de cebra debido al paso de los vehículos (sobre todo autobuses y camiones de reparto) y al ser de adoquines fue deformándose, por lo que su firme no es regular", y aclara que "se realizaron obras de mejora en el mismo" pero "al cabo del tiempo y del paso de los vehículos la superficie se volvió a deformar", optando entonces el Ayuntamiento "por retirar las piezas que lo formaban y lo ejecutó con una superficie de mezcla bituminosa en caliente". Afirma que cuando la interesada "cruzó el paso de peatones era consciente del estado en que se encontraba

(...), por lo que (...) era perceptora de la situación en la que (se) hallaba este, y no cayó en ningún ardid creado por este Consistorio, que en todo momento ha querido mejorar el estado del pavimento que debido a su uso se ha ido deteriorando”.

**4.** Previa solicitud formulada por la Técnica de Administración General del Negociado de Patrimonio, el 3 de marzo de 2020 el Inspector Jefe de la Policía Local le remite el escrito firmado el día 2 de ese mismo mes por el agente que atendió a la accidentada. En él manifiesta que en la actualidad está jubilado y, “en relación a los hechos ocurridos el pasado 15-03-2018, sobre las 13:25 horas en el cruce de las calles ..... con ..... -caída de una señora al tropezar con adoquines del paso de peatones allí existente”-, señala que “recuerda perfectamente la situación, en la que una señora tropezó con los adoquines que existían en ese momento en el paso de peatones y se cayó./ Que fue ayudada por el agente que suscribe a levantarse, si bien la misma manifestó que se encontraba bien, no queriendo ningún tipo de asistencia sanitaria, por lo que el agente se ausentó del lugar”.

**5.** Con fecha 3 de marzo de 2020, el Alcalde del Ayuntamiento de Mieres solicita a la Gerencia del Área Sanitaria VII “información sobre si la intervención quirúrgica para la colocación de prótesis total de cadera” a la reclamante que “se efectuó el día 17-03-2018 (...) estaba programada con anterioridad a la caída que tuvo lugar el día 15-03-2018”.

En respuesta a esta solicitud, el 19 de marzo de 2020 el Jefe del Servicio de Traumatología y Cirugía Ortopédica del Hospital ..... le indica que, “de acuerdo con la legislación vigente, no nos es posible facilitarle ningún tipo de información adicional a la que figura en el informe de alta que se le extendió a la paciente en la fecha que tuvo lugar la misma./ De ser precisa información adicional, esta tiene que se pedida por los cauces que establece el ordenamiento jurídico a tal efecto”.

**6.** Mediante escrito notificado a la interesada el 5 de junio 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, adjuntándole una relación de los documentos que integran el expediente.

Asimismo, pone en su conocimiento que “no se considera acreditado el nexo causal entre las lesiones que motivan su reclamación y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos municipales por no haberse demostrado la relación causa-efecto entre la caída y la intervención quirúrgica a la que fue sometida, pues el único testigo de los hechos -el agente de la Policía Local que la auxilió el día de su caída- refiere, tanto en el parte de intervención (...) como en el informe de fecha 2-03-2020 (...), que Ud. manifestó que se encontraba bien y que no quería ningún tipo de asistencia sanitaria, lo que prueba que (...) continuó la marcha hacia el lugar al que se dirigía por su propio pie”.

**7.** El día 12 de junio de 2020, la interesada presenta un escrito de alegaciones en el que se reitera en todos los términos de su reclamación.

En cuanto a las dudas expuestas por la Técnica de Administración General del Negociado de Patrimonio en orden a dar por acreditada la relación causa-efecto entre la caída y la intervención quirúrgica a la que fue sometida, señala que “tras la caída sufrida sobre las 13:25 horas de ese día, el agente (...) le ayudó a levantarse -acto que inicialmente pudo realizar- dirigiéndose a continuación a sentarse en un banco próximo con la ayuda de un testigo (...), pues sintió pinchazos en la cadera y pierna afectadas, esperando que se le pasara, y no presentando ninguna otra sintomatología (mareos, herida abierta, etc.), ante la petición de asistencia sanitaria (...), declinó la misma pensando en regresar a su domicilio y ofreciéndose el citado testigo a acercarla a su casa en coche, pues los pinchazos no cesaban. Cuando el testigo acercó el vehículo al lugar de la caída (...) no era capaz de realizar la maniobra necesaria para entrar en el coche, persistiendo los pinchazos y dolores, por lo que decidieron trasladarla directamente al Servicio de Urgencias del Hospital ..... (...), en el

que, tras los exámenes y pruebas diagnósticas oportunas, fue atendida, ingresando finalmente por `fractura subcapital fémur izquierdo´ a las 16:59 horas del día 15-3-2018, quedando programada para colocación de prótesis”, por lo que entiende “desacreditado, como refiere en su comunicado este Ayuntamiento, `que (...) continuó la marcha hacia el lugar al que se dirigía por su propio pie´. No pudiendo exigirse tampoco a la exponente, como parece intentar este Ayuntamiento, conocimientos traumatológicos como para poder valorar en ese momento el alcance y repercusiones de su caída”.

**8.** El día 9 de julio de 2020, la Técnica de Administración General del Negociado de Patrimonio elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, razonando que “no se considera acreditado el nexo causal entre las lesiones sufridas por la reclamante y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos municipales por no haberse demostrado la relación causa-efecto entre la caída y la intervención quirúrgica a la que fue sometida el día 17-03-2018, pues el agente de la Policía Local que la auxilió el día de su caída refiere, tanto en el parte que confeccionó con motivo de su intervención como en el posterior informe solicitado desde esta dependencia para ampliar el anterior, que (...) le manifestó que se encontraba bien y que no quería ningún tipo de asistencia sanitaria./ Todo lo anterior no queda desvirtuado por las alegaciones presentadas tras darle trámite de audiencia, ya que no aporta prueba alguna que corrobore lo manifestado con la ayuda que le prestó” el testigo, “al que no se hace referencia alguna con anterioridad ni por parte de la reclamante ni por el agente de la Policía Local interviniente”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de julio 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 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 16 de diciembre de 2019, y si bien los daños cuya indemnización se insta derivan de una caída acaecida el día 15 de marzo de 2018, consta acreditado en el expediente que la estabilización

de las lesiones, con secuelas, quedó fijada y es conocida por la perjudicada el 6 de junio de 2019 -fecha en la que fue dada de alta de este proceso clínico-, 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 y propuesta de resolución.

Sin embargo debemos recordar que, tal y como hemos manifestado en ocasiones anteriores (por todos, Dictamen Núm. 119/2019), la finalidad de la instrucción del procedimiento no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada. Con tal propósito, la tramitación debe integrar la aportación de elementos de decisión, tanto por el propio órgano instructor -de acuerdo con los principios de impulsión de oficio e inquisitivo- como por otros órganos administrativos, mediante la incorporación de informes, preceptivos o necesarios, y por parte de los interesados, quienes, en aras de la ineludible preservación del principio de contradicción, podrán adjuntar cuantos datos consideren pertinentes en defensa de sus derechos e intereses y desplegar la actividad probatoria que estimen suficiente para demostrar la veracidad de los hechos alegados. Al término de la instrucción deberán estar claros tanto los hechos y las circunstancias en las que se produjo el daño que da lugar a la reclamación como los fundamentos con arreglo a los cuales habrá de pronunciarse la resolución.

En el presente supuesto, la literalidad de la propuesta de resolución que el Ayuntamiento de Mieres somete a nuestra consideración, puesta en relación



con la documentación incorporada al expediente remitido, pone de manifiesto que la instrucción realizada no satisface plenamente la finalidad propia de dicha labor, puesto que no incorpora elementos de juicio suficientes que permitan la emisión del parecer de este Consejo.

Debemos recordar que en el presente caso se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la reclamante interesa una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la caída sufrida, "sobre las 13:25 horas del (...) día 15 de marzo de 2018", en un paso de peatones en el cruce de dos calles de Mieres al tropezar "con un adoquín que sobresalía en el pavimento".

Al respecto, se advierte que un "parte de intervención", en el que se identifica a la ahora reclamante por su documento nacional de identidad, elaborado el día del accidente por un agente de la Policía Local y corroborado por el mismo agente -ya jubilado- el día 2 de marzo de 2020 mediante un escrito en el que afirma "recordar perfectamente la situación, en la que una señora tropezó con los adoquines que existían en ese momento en el paso de peatones y se cayó", acredita la realidad de la caída sufrida por la interesada en los términos por ella relatados.

La perjudicada afirma que como consecuencia del percance sufrió una "fractura de cadera izquierda" diagnosticada en un hospital público ese mismo día, donde ingresó a las 16:59 horas, y en el que sería intervenida el día 17 de marzo de 2018.

Con estos antecedentes, advertimos que el Ayuntamiento fundamenta el sentido desestimatorio de la propuesta de resolución en que no ha quedado acreditada "la relación causa-efecto entre la caída y la intervención quirúrgica a la que fue sometida el día 17-03-2018", razonando al efecto que "el agente de la Policía Local que la auxilió el día de su caída refiere, tanto en el parte que confeccionó con motivo de su intervención como en el posterior informe solicitado desde esta dependencia para ampliar el anterior, que la (accidentada) le manifestó que se encontraba bien y que no quería ningún tipo de asistencia sanitaria".

Es decir, para el Ayuntamiento no existe relación de causalidad entre la caída sufrida por la reclamante a las 13:25 horas del día 15 de marzo de 2018 y su ingreso hospitalario a las 16:59 horas de ese mismo día con una "fractura subcapital fémur izquierdo". Conclusión que se obtiene con base en lo recogido en el parte de intervención de la Policía Local -"manifiesta que no presenta lesiones"- y a la vista de la información facilitada después por dicho agente -"manifestó que se encontraba bien, no queriendo ningún tipo de asistencia sanitaria, por lo que el agente se ausentó del lugar".

La conclusión que se alcanza en la propuesta de resolución -en cuanto que niega el nexo causal entre la caída ocurrida a las 13:25 horas y la fractura de cadera diagnosticada a las 16:59 horas del mismo día- podría explicarse desde la sospecha de que la intervención practicada para implantar una prótesis total de cadera ya se encontraba programada con anterioridad al percance padecido dos días antes, o bien desde la consideración de que en el intervalo que va desde las 13:25 horas a las 16:59 la reclamante podría haber sufrido otro accidente diferente que produjo la rotura de su cadera izquierda.

Ante esas sospechas, debemos destacar que el relato fáctico de la accidentada, que no se cuestiona en relación con la caída sino respecto a sus consecuencias, puede contrastarse a través de un simple acto de instrucción de oficio hasta ahora no practicado, y que sin duda debería contribuir a despejar las dudas que se plantean en torno al nexo causal entre el percance y el ingreso hospitalario con "fractura subcapital fémur izquierdo".

Para ello, resultan de utilidad los antecedentes personales de la interesada. Se trata de una maestra jubilada a la que le restaba apenas un mes para cumplir los 80 años en el momento del accidente, "independiente" para todas las actividades de la vida diaria, deambulando "sin productos de apoyo" y sin "deterioro cognitivo ni trastorno afectivo" -tal y como se consigna de manera prácticamente coincidente en el informe de alta del Hospital ..... (folios 11, 12) y en el informe de valoración del daño corporal (folio 16)-, pero con antecedentes personales de "osteoporosis" y "vértigo periférico" (folio 16).

Con estos antecedentes, sufre una caída a las 13:25 horas del día 15 de marzo de 2018 en un paso de peatones de una céntrica calle de Mieres, tal y como se consigna en el parte de intervención (folio 8) y en el posterior escrito de manifestaciones (folio 25). De la misma forma, hemos de dar por acreditado que en los instantes que siguieron a la caída la accidentada manifestó a dicho agente que se encontraba bien y que no precisaba asistencia sanitaria, razón por la cual el policía se ausentó del lugar. En este punto, según relata la interesada en su escrito de alegaciones, tras ser levantada por el agente que la asistió fue a sentarse, con la ayuda de una tercera persona, a la que identifica por su nombre y apellidos, en un banco próximo, comenzando a sentir “pinchazos en la cadera y pierna afectadas, esperando que se le pasara, y no presentando ninguna otra sintomatología (mareos, herida abierta, etc.), ante la petición de asistencia sanitaria (...), declinó la misma, pensando en regresar a su domicilio y ofreciéndose el citado testigo a acercarla a su casa en coche, pues los pinchazos no cesaban. Cuando el testigo acercó el vehículo al lugar de la caída (...) no era capaz de realizar la maniobra necesaria para entrar en el coche, persistiendo los pinchazos y dolores, por lo que decidieron trasladarla directamente al Servicio de Urgencias del Hospital ..... (...), en el que, tras los exámenes y pruebas diagnósticas oportunas, fue atendida, ingresando finalmente por ‘fractura subcapital fémur izquierdo’ a las 16:59 horas del día 15-3-2018, quedando programada para colocación de prótesis”.

En ese relato, que se muestra coherente con la lesión por la que se reclama y los restantes elementos objetivos, aparece implicada una tercera persona perfectamente identificada cuyo testimonio se revela necesario, pues la negativa del Consistorio se basa en que la reclamante “no aporta prueba alguna que corrobore lo manifestado en relación con la ayuda que le prestó” el testigo, “al que no se hace referencia alguna con anterioridad ni por parte de la reclamante ni por el agente de la Policía Local interviniente”.

Como venimos reiterando, la finalidad de la instrucción no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada. Se observa en este caso

que el Ayuntamiento no estima acreditado que la rotura de la cadera diagnosticada a la reclamante el mismo día del percance guarde relación con esta, pero no puede soslayarse que la caída es un evento idóneo para provocar la fractura que se detecta la misma tarde del siniestro, y para excluir esa aparente relación causal deben considerarse los distintos elementos de prueba al alcance de la Administración.

Conviene recordar que el artículo 77.2 de la LPAC prevé la apertura de un periodo de prueba cuando “la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados”, y en lo relativo a la denegación de las pruebas propuestas por estos “sólo” permite su rechazo “cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada” (artículo 77.3).

Aun reconociendo que la interesada no ha solicitado expresa y formalmente la testifical de la persona que identifica, y que -según afirma- la asistió tras el accidente una vez ausentado del lugar el agente de la Policía Local, el principio de oficialidad que rige la instrucción del procedimiento -máxime cuando no se estima acreditada una parte o fracción de un relato plenamente coherente- impone, a juicio de este Consejo, la necesidad de acordar de oficio el examen del testigo identificado, determinando su comparecencia y notificándole también a la reclamante, en los términos de lo establecido en el artículo 78 de la LPAC.

La retroacción del procedimiento permite despejar, asimismo, la incertidumbre que el Ayuntamiento plantea en torno a la relación entre los tratamientos hospitalarios dispensados y las patologías de la accidentada previas al siniestro. Visto que se sugiere que la intervención practicada para implantar una prótesis total de cadera podría encontrarse ya programada con anterioridad, procede poner de manifiesto este extremo a la reclamante a fin de que aporte la documentación clínica relativa a sus últimas revisiones anteriores a la caída, de modo que pueda descartarse en uno u otro grado la incidencia de sus patologías previas en las lesiones por las que se reclama.

En consecuencia, consideramos que debe retrotraerse el procedimiento para practicar los actos de instrucción indicados. A la vista de la prueba

testifical, tras dar nuevamente audiencia a la interesada y una vez formulada una nueva propuesta de resolución habrá de recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta planteada, que debe retrotraerse el procedimiento al objeto de realizar los actos de instrucción que hemos dejado expuestos en el cuerpo de este dictamen.”

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.