

Dictamen Núm. 278/2020

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 diciembre 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 28 de octubre de 2020 -registrada de entrada el día 30 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Candamo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída al pisar un escalón suelto.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de mayo de 2020, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Candamo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados al pisar un escalón suelto.

Expone que el día 10 de junio de 2018 sufrió una caída mientras “caminaba por el casco urbano (...) al tropezar” y “perder el equilibrio al

bajar una escalera para viandantes”, precisando que pisó “un trozo de escalón que estaba suelto”.

Señala que “tal elemento constituía un auténtico peligro susceptible (...) de producir caídas para los usuarios de la vía”, pues el escalón tenía un trozo suelto, hecho que no resultaba visible para los viandantes, que podían pisar “en falso”, sin que existiese ninguna señalización al respecto.

Manifiesta que a consecuencia del accidente acudió al Servicio de Urgencias del Hospital, siendo tratada posteriormente por el Servicio de Traumatología de dicho centro.

Fija el *quantum* indemnizatorio en ocho mil setenta euros con treinta y cuatro céntimos (8.070,34 €).

Indica que “de los hechos existieron testigos presenciales (...) cuyo testimonio será puesto a disposición” de esa entidad local.

Acompaña una serie de fotografías del lugar del accidente, diversa documentación clínica y un informe pericial de valoración de los daños sufridos.

En el informe del Servicio de Urgencias consta que acude el día 10 de junio de 2018 “tras referir caída casual con traumatismo en muñeca izquierda”, diagnosticándosele una “fractura de radio distal con importante conminución dorsal” en la muñeca izquierda, para lo que se pauta inmovilización mediante férula y analgesia, citándola en el Servicio de Traumatología el día 20 de ese mismo mes.

El informe del Servicio de Traumatología del Hospital de 16 de octubre de 2019 reseña, entre los antecedentes, una fractura de radio distal izquierdo en junio de 2018 y fractura de muñeca derecha al mes siguiente. Menciona que la mujer, de 81 años, “acude a consulta (...) para valoración de muñeca izquierda tras terminar tratamiento rehabilitador”, siendo dada de alta por apreciarse una evolución favorable, con “movilidad y fuerza en mano y muñeca izquierda aceptable para edad y demanda funcional”.

El informe pericial librado por un gabinete médico de valoración del daño corporal recoge, como causa de las lesiones, un accidente “cuando bajaba las escaleras de un establecimiento, según nos refiere faltaban peldaños, como

consecuencia del cual sufrió una caída con traumatismo sobre su muñeca izda.". Se valoran los daños sufridos, conforme al baremo de común aplicación, en 3 puntos de secuelas por artrosis postraumática en muñeca izquierda, basándose en la exploración clínica practicada y los estudios radiográficos efectuados en el Hospital; 90 días de perjuicio personal básico y 60 días de perjuicio personal particular por pérdida temporal de calidad de vida. Se indican 60 días de carácter moderado, razonándose que "si nos ajustamos a los informes de la Seguridad Social el periodo sería el comprendido desde la fecha de la caída, 10-06-18, hasta la última revisión, 16-10-19, es decir un año y cuatro meses, periodo que excede con mucho lo que es habitual para este tipo de procesos", por lo que se está a esa duración media.

2. Mediante providencia de la Alcaldía del Ayuntamiento de Candamo de 12 de junio de 2020, se acuerda solicitar un informe a la Secretaría municipal sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir.

El día 15 de junio de 2020, emite informe el Secretario Accidental en el que indica que "concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor dará traslado al Consejo Consultivo (...) si se trata de reclamaciones por indemnización de daños y perjuicios que superen los 15.000 euros".

3. Con fecha 16 de junio de 2020, el Secretario Accidental comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, la normativa que ha de regir el procedimiento, el plazo de resolución y notificación del mismo y los efectos del silencio administrativo.

4. El día 16 de junio de 2020, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Candamo dicta resolución por la que se acuerda "admitir a trámite la solicitud presentada (...) e iniciar expediente para determinar la responsabilidad patrimonial", nombrar instructora del procedimiento y dar traslado de la misma a la interesada.

Con fecha 19 de junio de 2020, el Secretario Accidental procede a la "rectificación de error" en la Resolución de la Alcaldía señalando que, "advertido error material de ausencia de resuelvo cuarto", se añade este con el contenido de "derivar la realización de la prueba propuesta por la solicitante al momento de la instrucción del expediente, al objeto de que el órgano instructor resuelva sobre la misma".

5. Mediante oficio de 1 de julio de 2020, la Instructora del procedimiento solicita a la interesada que aporte, en el plazo de diez días, el documento nacional de identidad "o documento identificativo equivalente" y que aclare si actúa por medio de representante, en cuyo caso habrá de acreditarlo.

Con fecha 15 de julio de 2020, la reclamante presenta un escrito en el que indica actuar en su propio nombre, y adjunta una copia compulsada de su documento nacional de identidad.

6. El día 5 de agosto de 2020, la Instructora del procedimiento acuerda "admitir los (...) informes y pruebas propuestos por la interesada" al presentar su reclamación.

Asimismo, la requiere para que especifique los datos de los testigos que pretende sean citados y un "informe del Hospital que acredite de forma precisa, clara e inequívoca la fecha en la que se produce el alta", para lo que le concede un plazo de diez días.

En el mismo oficio, acuerda solicitar informe a la Oficina Técnica Municipal y al Encargado de Obras.

7. Con fecha 12 de agosto de 2020, emite informe el Arquitecto Técnico municipal en el que ubica el lugar de la caída en un tramo calificado como suelo urbano, indicando que "dicha acera forma parte de la carretera" AS-237, Grado- Avilés, catalogada como carretera comarcal de titularidad autonómica.

Describe el lugar señalando que "la acera tiene una pequeña pendiente en sentido longitudinal y discurre paralela a una vía municipal situada a una

cota inferior, con un desnivel variable entre 0 y 40 cm. Adosado al muro de contención de la acera existe un peldaño que reduce la altura citada, excepto en el extremo de mayor desnivel, donde se encuentra una base de hormigón que sustentaba un apoyo eléctrico./ Al final de la acera se accede al vial municipal colindante mediante una rampa sin barreras arquitectónicas./ En el límite entre la acera y el viario local existían ya en la fecha (en) que se produjeron los hechos dos pequeñas barreras de tubo metálico, así como un cono de señalización en el extremo, que delimitan claramente la acera del vial municipal”.

Añade que “dadas las características de la infraestructura, formada por bordillo prefabricado de hormigón y relleno de hormigón en masa, es francamente difícil que se produzca la rotura del peldaño por el uso peatonal de la zona”, y que “en el Servicio de Obras del Ayuntamiento no consta que se haya reparado recientemente ningún peldaño en ese punto”.

Concluye que “todo parece indicar que la afectada descendió desde la acera de la carretera AS-237 al vial municipal pasando sobre la base de hormigón que sustentaba un apoyo eléctrico, con un desnivel de unos 40 cm, en lugar de bajar haciendo uso del peldaño habilitado para ello (...) o bien continuar hasta el final de la acera y acceder por la rampa sin barreras arquitectónicas”.

8. El día 13 de agosto de 2020 suscribe un informe técnico el Encargado de Obras del Ayuntamiento ilustrado con una fotografía. En él expone que “en el lugar donde se produjo la caída existe un peldaño hecho con bordillo de hormigón que está pegado a la acera de la carretera general. También hay una base de hormigón donde antes existía un poste de luz./ El estado de conservación de la vía pública en la fecha (en) que se produjeron los hechos era bueno. Periódicamente se hace una limpieza de todas las calles del pueblo y nunca se observó rotura alguna en el citado peldaño que necesitase una reparación”.

9. Mediante oficio notificado a la interesada el 17 de septiembre de 2020, la Instructora del procedimiento acuerda requerirla para que identifique a los testigos de los hechos a fin de que sean citados, otorgándole un plazo de 10 días hábiles “a los efectos de subsanar la solicitud de prueba testifical”.

El Secretario Accidental del Ayuntamiento certifica, el 6 de octubre de 2020, la falta de aportación de los datos de los testigos por parte de la reclamante.

10. Evacuado el trámite de audiencia, con fecha 6 de octubre de 2020 el Secretario Accidental certifica la falta de presentación de alegaciones por la interesada.

11. El día 28 de octubre de 2020, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio “al no considerarse acreditado que la lesión se produjo en el lugar y en las circunstancias alegadas”, ni tampoco la relación “causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público municipal, toda vez que no se ha desplegado actividad probatoria suficiente”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de octubre de 2020, esa Alcaldía solicita del Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Candamo 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 Candamo, 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.

De acuerdo con la normativa citada, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias conocerá y emitirá dictamen preceptivo sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 6.000 euros -y no 15.000 euros, como erróneamente se indica en el informe de Secretaría de 15 de junio de 2020-.

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 Candamo 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 10 de mayo de 2020, habiendo recibido la interesada el alta médica de las lesiones sufridas el día 16

de octubre de 2019 (folio 16), por lo 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, observamos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en la emisión de una resolución por la que se acuerda “admitir a trámite la solicitud presentada (...) e iniciar expediente”. Al respecto, debemos recordar que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, en virtud de lo previsto en los artículos 54 y 67 de la LPAC, la mera presentación de la reclamación a instancia de parte supone que el procedimiento se ha iniciado, sin necesidad de acto expreso alguno de la Administración y con independencia de las formalidades que la entidad local considere oportunas para el nombramiento del instructor.

Por otro lado, con fecha 5 de agosto de 2020 la Instructora del procedimiento acuerda la admisión de la prueba documental presentada. Como venimos indicando a propósito de la incorporación al procedimiento de los documentos que acompañan a los escritos de reclamación, debe tenerse en cuenta que los mismos han de tomarse en consideración y valorarse en los términos que se infieren del artículo 67.2 de la LPAC, sin que admitan ni requieran acto formal alguno de admisión, dado que la documental que se presenta con el escrito de reclamación no puede confundirse con la posible práctica de pruebas, en el trámite correspondiente, propuestas en el mismo y admitidas durante la instrucción del procedimiento o acordadas de oficio.

Ha de advertirse igualmente sobre la innecesaria concesión a la reclamante de un plazo de diez días en dos ocasiones distintas (con fechas 5 de agosto y 15 de septiembre de 2020) para la identificación de los testigos a que alude en su escrito inicial. En la segunda se hace referencia además a la “subsanción” de la solicitud que, enmarcada en lo previsto en el artículo 68 de la LPAC, podría producir efectos distintos; en consecuencia, tratándose de la aportación de los datos necesarios para citar a los testigos no procede la subsanción de la solicitud, sino su mejora.

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

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

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

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

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

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

SIXTA.- Se somete a la consideración de este Consejo un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones que la interesada manifiesta haber sufrido a resultas de una caída producida al bajar un escalón y perder el equilibrio en el día 10 de junio de 2018.

En cuanto a la realidad del daño padecido, existe constancia de su efectividad dado que la reclamante acredita que el día de los hechos acudió al Servicio de Urgencias de un hospital público que le diagnostica una fractura en su muñeca izquierda “tras referir caída”, según se refleja en el informe clínico.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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 perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público municipal.

A la vista de 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.

El examen de ese nexo causal requiere de la previa determinación de los hechos por los que se reclama. En efecto, antes de analizar si el servicio público viario ha cumplido con sus obligaciones debemos determinar las circunstancias del accidente, sin las cuales no es posible apreciar la relación causal entre el daño alegado y el funcionamiento del mismo.

En este punto ha de recordarse que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, y que su ausencia impide por sí sola apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

La interesada refiere en su escrito inicial que cayó "al bajar una escalera para viandantes (y) pisar un trozo de escalón que estaba suelto", que describe como "un auténtico peligro susceptible (...) de producir caídas". Se desprende de su relato que al bajar un desnivel salvado por dos peldaños pisó, sin advertirlo, sobre un trozo suelto del escalón que, al moverse, provocó un desequilibrio y la caída de consecuencias lesivas, tratadas en el Hospital, tal y como acredita. Acompaña como único elemento probatorio varias fotografías del lugar, a las que después se unirá la aportada por el Encargado de Obras en su informe, apreciándose en ellas que junto a la acera de una calle existe una no muy pronunciada rampa que parece dar acceso a una explanada asfaltada, a

la que se llega a través de dos escalones formados por bloques de hormigón a lo largo de un tramo amplio en paralelo a la carretera y a la acera y que termina en el muro de un establecimiento, previo al cual y pegado a él está colocado un cubo de hormigón, junto a un poste, cubierto de vegetación. Este cubo, situado en un extremo de la zona, presenta un desnivel muy pronunciado -los servicios municipales indican que tiene una altura de 40 cm- y un desperfecto en una esquina, habiéndose roto un trozo de cierta consideración que aparece en el suelo a su lado. A lo largo de los escalones no se observa en las fotografías incorporadas al expediente ningún desperfecto, ni se señala en ellas una rotura susceptible de ser pisada por error.

Los informes técnicos obrantes en el expediente subrayan la inexistencia de peldaños rotos (o reparados tras el percance), destacando su sólida composición y la ausencia de incidencias.

El informe emitido por el Arquitecto Técnico municipal concluye que “todo parece indicar que la afectada descendió desde la acera de la carretera AS-237 al vial municipal pasando sobre la base de hormigón que sustentaba un apoyo eléctrico, con un desnivel de unos 40 cm, en lugar de bajar haciendo uso del peldaño habilitado para ello (...) o bien continuar hasta el final de la acera y acceder por la rampa sin barreras arquitectónicas”. No obstante, teniendo en cuenta que la reclamante en el momento del accidente ya superaba los 80 años, no parece probable, a la luz de las fotografías que ella misma adjunta, que la caída se haya debido a pisar en la esquina fragmentada de la base de hormigón, para lo cual tendría que haber optado por descender en un paso los 40 centímetros que lo separan de la acera por la que transitaba.

En cualquier caso, pesando sobre la reclamante la carga de la prueba, no aporta indicio alguno que avale el punto exacto ni la mecánica del percance, y los elementos objetivos que constan en las actuaciones no se compasan con su relato, pues ni siquiera se advierte un peldaño fragmentado en la ruta habilitada para el tránsito peatonal. No se obvia tampoco que frente al lugar del percance existe un establecimiento hostelero que dispone de una terraza exterior, sin que la accidentada haya ofrecido el testimonio de ningún vecino o

viandante. En suma, no pueden considerarse acreditadas las circunstancias ni el lugar de la caída cuyas consecuencias se persiguen resarcir.

Esta conclusión hace innecesarias la verificación del funcionamiento del servicio público viario y la evaluación económica del daño.

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 CANDAMO.