

Dictamen Núm. 117/2021

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 24 de junio de 2021, 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 26 de abril de 2021 -registrada de entrada el día 29 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de San Martín del Rey Aurelio formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la acera causada por la falta de varias baldosas.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 26 de febrero de 2020, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de San Martín del Rey Aurelio una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

Expone que el día 4 de enero de 2019, sobre las 20:53 horas, cuando “caminaba por la calle, a la altura del número 31, de la localidad de El Entrego, sufrió una caída como consecuencia de la falta de una serie de baldosas, lo que provocó que tropezase, como se desprende del parte médico

(...) que se acompaña”. Señala que la Policía Local levantó “el correspondiente atestado (...) el mismo día” en que ocurrieron los hechos con fotografías del lugar del accidente, indicando que “en la acera faltan unas doce baldosas y que está sin señalizar”.

Explica que “tras ser atendida inicialmente en el Centro de Salud de El Entrego fue derivada al Servicio de Traumatología del Hospital, en el que se le diagnostica una “fisura radio distal izquierdo”.

Solicita una indemnización ascendiente a nueve mil ochocientos sesenta y cuatro euros con veinticinco céntimos (9.864,25 €).

Adjunta diversa documentación médica y el informe pericial elaborado por una especialista en Valoración Médica del Daño Corporal el 7 de febrero de 2020.

2. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de San Martín del Rey Aurelio de 3 de marzo de 2020, se acuerda iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial y nombrar instructor y secretaria del mismo, advirtiéndole a la interesada “que transcurridos seis meses desde la presentación de la reclamación (...) sin que recaiga resolución expresa se entenderá desestimada (...) por silencio administrativo”.

3. Previa petición formulada al efecto, los agentes personados en el lugar del accidente el día de los hechos informan que con fecha 4 de enero de 2019 recibieron una llamada “a las 20:53 horas” de la hija de la perjudicada, quien les comunica que está acompañando a su madre al centro de salud, pues se “había caído en la acera cuando paseaba a la altura del n.º 31 de la calle/ Traslados hasta el lugar, nos ponemos en contacto con su otra hija”, quien “señala el lugar exacto (...) donde había recogido a su madre cuando esta cayó./ Vemos que es una zona de la acera en donde faltan unas doce baldosas y que está sin señalizar, por lo que dimos aviso inmediato al encargado del Servicio de Obras”, quien se compromete a “subsana el problema lo antes posible”.

Se adjuntan dos fotografías del lugar de los hechos.

4. Mediante oficio de 10 de marzo de 2020, el Alcalde del Ayuntamiento de San Martín del Rey Aurelio traslada a la compañía aseguradora una copia de la reclamación.

Con fecha 10 de junio de 2020, la entidad aseguradora remite un escrito en el que pone de manifiesto que la zona dañada "sí era visible para los peatones".

5. El día 17 de febrero de 2021, el Alcalde en Funciones resuelve nombrar una nueva instructora del procedimiento debido al cese del anterior funcionario designado.

Consta en el expediente la notificación de la resolución a la interesada.

6. Con fecha 25 de febrero de 2021, la Jefa de Servicios Exteriores del Ayuntamiento emite un informe en el que manifiesta, en primer lugar, que "el pavimento ha sido revisado y reparado", si bien no puede determinar la fecha de reposición de las baldosas.

Añade datos sobre la configuración de la vía (ancho total de la acera, 3,10 m; ancho del desperfecto, estimado a partir de las fotografías, 1,20 m) y su iluminación, que se considera adecuada. Concluye que "siendo tan extensa la superficie pavimentada en el concejo e insuficiente el número de personas en los servicios para poder llevar a cabo su mantenimiento debido a la falta de financiación, de manera continua se están realizando reparaciones en las aceras", reconociendo que, aun siendo necesarias, resulta "imposible" que alcancen a la totalidad de los pavimentos del concejo "en todo momento".

7. Mediante oficio notificado a la interesada el 25 de marzo de 2021, el Alcalde le comunica la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de la documentación que figura en el expediente.

8. Con fecha 15 de abril de 2021 la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella expresa que el desperfecto resultaba “fácilmente detectable por la afectada”, así como que “de las diligencias policiales solo resulta que según manifestación de las hijas de la afectada la caída se produjo en el lugar indicado, pero no se puede determinar” con exactitud que esta se haya producido allí, “pues la persona lesionada ya no estaba en el lugar y tampoco las hijas con las que se contactó por teléfono”, concluyendo que “no existe nexo causal acreditado”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de abril de 2021, 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 San Martín del Rey Aurelio 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 San Martín del Rey Aurelio, 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 San Martín del Rey Aurelio 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 26 de febrero de 2020, y de acuerdo con el informe pericial aportado por la reclamante el tratamiento rehabilitador necesario para la sanación de la fractura sufrida finalizó el día 23 de abril de 2019 -dato que confirma el informe de alta emitido por el hospital el día 24 de ese mismo mes-, 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, se observa que tanto el informe emitido por el Servicio municipal competente, incluidas las fotografías insertadas en el mismo, como

las imágenes aportadas por la Policía Local, coinciden con las presentadas por la reclamante y por la Administración en un expediente sometido recientemente a nuestra consideración, y que ha sido objeto del Dictamen Núm. 110/2021; identidad que resulta cuestionable dado que en aquel la altura de la calle en la que se producía la caída era el número 30, mientras que en el ahora analizado el percance y el desperfecto se ubican en el número "31". Atendiendo a dicha numeración, y advertido que los números pares e impares de la calle se encuentran a la misma altura en aceras opuestas, cabría entender que en el expediente examinado la referencia se toma a la vista de los portales al otro lado de la calzada, siguiendo la referencia indicada por la hija de la reclamante cuando avisa a la policía. En todo caso, dado que en el anterior expediente una de las imágenes, tomada por la Policía Local, está datada en la fecha de la caída y refleja tanto el desperfecto como al propio accidentado, la controversia se resolvería en favor de esa imagen dotada de mayor cercanía y fidelidad. Si bien en el caso examinado debió despejarse la aparente contradicción reseñada a los efectos de aclarar los hechos y las circunstancias en las que se produjo la caída, lo actuado permite deducir que el desperfecto al que se imputa el daño es el ubicado en la acera de los números pares, y dado el sentido de nuestro dictamen no procede la práctica de ulteriores comprobaciones.

Asimismo, se constata la paralización de la instrucción del procedimiento entre el mes de junio de 2020 -momento en el que la compañía aseguradora remite un escrito al Ayuntamiento- y el 17 de febrero de 2021 -fecha en la que el Alcalde en Funciones designa una nueva instructora-. Tal dilación resulta contraria a los principios de eficacia y economía que deben regir las actuaciones administrativas y carece, en apariencia, de justificación razonable, puesto que la interrupción del cómputo de los plazos para resolver los procedimientos administrativos establecida a partir del día 14 de marzo de 2020 en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma para la Gestión de la Situación de Crisis Sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus prórrogas, finalizó el 1 de junio de

2020, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo.

En consecuencia, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya ampliamente 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 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.

SEXTA.- La interesada solicita una indemnización por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública, que atribuye a la ausencia de unas baldosas.

La realidad de las lesiones que la reclamante manifiesta haber padecido como consecuencia del accidente ha quedado acreditada con los informes médicos que aporta, en los que consta que el día del percance fue atendida en un centro de salud por “contusión (en) mano y rodilla”, acudiendo después a un hospital en el que se le diagnostica una “fisura” del radio distal izquierdo que requirió el oportuno tratamiento.

Ahora bien, la existencia 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 accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el hecho de que la responsabilidad de la Administración tenga carácter objetivo no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de los viarios públicos, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella.

Sin embargo, en el presente caso la cuestión de fondo no radica en la delimitación del servicio público referido a los estándares de mantenimiento de los espacios de tránsito, sino en algo previo, en la determinación de los hechos por los que se reclama. Aun reconociendo la efectividad de un daño (tal como se recoge en la documentación clínica), no resultan acreditadas las circunstancias y el lugar en el que se produce la caída, sin que conste la existencia de testigos imparciales. En el caso que nos ocupa, la Instructora del procedimiento no da por probada la forma en la que sucedieron los hechos, lo que motiva el sentido desestimatorio de la propuesta de resolución. Postura que comparte este Consejo, dado que la interesada no aporta ningún indicio objetivo que permita deducir que el accidente tuvo lugar en el punto reseñado en su relato.

Al respecto, la reclamante alega que sufrió la caída “como consecuencia de la falta de una serie de baldosas” que provocó “que tropezase, como se desprende del parte médico (...) que se acompaña”. Añade que el parte instruido por la Policía Local “prueba” su versión, puesto que en él se detalla que en “la acera faltan unas doce baldosas, y que está sin señalizar”.

Sin embargo, este último refleja que recibido aviso por parte de la hija de la perjudicada se personaron los agentes en el lugar, en el que ya no se encontraba la afectada, y que contactan telefónicamente con otra de sus hijas,

quien “señala el lugar exacto (..) donde había recogido a su madre cuando esta cayó”. Por tanto, ni en estas manifestaciones, ni en las de la propia reclamante, se indica que existieran testigos directos del percance -de hecho, la interesada no solicita la práctica de prueba testifical-, de lo que resulta que las circunstancias en las que se produjo la caída solo cuentan con sus afirmaciones como sustrato probatorio.

En suma, no existe prueba alguna, más allá de sus propias manifestaciones, de cómo sucedieron los hechos, y lo recogido en el informe del centro hospitalario en el que fue atendida tras acudir a un centro de salud (reflejándose que “esta tarde al tropezar con baldosa, presenta contusión en muñeca izquierda”) no es suficiente para avalar ese sustrato fáctico pues, aparte de que hace referencia al tropiezo con una baldosa y no a la ausencia de varias que es la deficiencia visible en la fotografías que se acompañan al expediente, como viene reiterando este Consejo los informes médicos se limitan a dar cuenta de lo referido por los propios pacientes, careciendo así de valor probatorio a efectos de acreditar el lugar y circunstancias en que se produjeron los hechos (por todos, Dictamen Núm. 214/2018).

En definitiva, nos encontramos con que el lugar y las concretas circunstancias de la caída sufrida por la perjudicada solo se sustentan en sus propias afirmaciones, lo cual no es suficiente para tenerlas como ciertas a los efectos de imputar el daño cuya indemnización se pretende a la Administración, ni de considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Sobre este extremo, ya hemos manifestado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictámenes Núm. 285/2017, 198/2018 y 245/2019) que aun constando la realidad y certeza de unos daños la falta de prueba sobre la causa determinante de la caída y las circunstancias en las que se produjo es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Lo razonado impide a este Consejo, por carecer de los elementos de juicio necesarios para alcanzar una mínima conclusión acerca de las circunstancias en las que se produjo el percance, apreciar el imprescindible nexo causal entre el daño sufrido por la interesada y el funcionamiento del servicio público en el que se fundamenta la presente reclamación.

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

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE SAN MARTÍN DEL REY AURELIO.