

Dictamen Núm. 219/2022

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de septiembre de 2022, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 13 de junio de 2022 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída producida en el recinto del Pueblo de Asturias ante la falta de visibilidad.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 22 de febrero de 2018, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos tras una caída ocurrida en la madrugada del 4 de junio de 2017 en el recinto del Pueblo de Asturias.

Expone que sufrió una caída en el camino de acceso a la zona de los aseos “debido a la ausencia de iluminación”, por lo que hubo de acudir al Servicio de Urgencias del Hospital “X”, reseñando que “fue preciso inmovilizar la

muñeca derecha, fracturada, mediante escayola”, y que al día siguiente tuvo que acudir nuevamente al hospital debido al intenso dolor.

Refiere que en el lugar “se personó la Policía Local”, recogiendo en el atestado que “son comisionados para desplazarse al Pueblo de Asturias, donde una persona se ha caído al ir al baño debido a la ausencia de iluminación que hay en el camino./ Que una vez en el lugar se observa que hay una fiesta en el interior del recinto y que efectivamente las farolas que hay en el camino que va al baño están apagadas”, identificando a la persona que sufrió la caída, “que va a curarse por sus propios medios”.

Añade que a consecuencia de estos hechos hubo de acudir “al Servicio de Rehabilitación (...) desde el día 03 de agosto de 2017 al 21 de septiembre del mismo año”, recomendándosele “cinesiterapia en hombro y muñeca, quedando (...) a la espera de futuras consultas médicas para continuar con el proceso de rehabilitación, por lo que aún no ha sido dada de alta”.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias de 4 de junio de 2017, en el que se refleja “caída casual con traumatismo en muñeca derecha”, confirmándose mediante prueba diagnóstica “fractura de Colles” e indicando que se procede a la “inmovilización mediante tracción y vendaje enyesado cerrado”. b) Parte instruido por la Policía Local sobre la intervención realizada el 4 de junio de 2017. c) Informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital, en el que se señala que a la interesada se le programó tratamiento rehabilitador desde el 3 de agosto al 20 de septiembre de 2017.

2. Mediante oficio de 19 de marzo 2018, la Técnica de Gestión requiere a la perjudicada para que en el plazo de 10 días subsane los defectos de que adolece su reclamación, aportando una “narración de cómo se produjeron”, con “indicación concreta y exacta del lugar (con inclusión de fotografía) y hora”, así como la “evaluación económica de la responsabilidad patrimonial que solicita, si fuera posible en este momento; de no ser así, deberá aportarla tan pronto como sea posible”.

3. Con fecha 20 de marzo de 2018 emite informe el Director de Museos de la Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Popular. En él consta que “el 20 de junio de 2017 recibimos en el Muséu del Pueblu d'Asturies un correo electrónico de la Secretaría Técnica de la Fundación Municipal de Cultura con la queja (...) de la Charanga, con fecha de 13 de junio, en la que informaba que (la reclamante) se había caído junto a los aseos de señoras durante la fiesta que dicha charanga había celebrado en el recinto del museo el día 3 de junio. En esa queja achacaba la caída a la falta de iluminación en los alrededores de los aseos./ Inmediatamente solicitamos” a la “empresa encargada (...) del mantenimiento del alumbrado del Ayuntamiento de Gijón una revisión de las farolas del recinto del museo. El resultado de esa revisión fue que, en efecto, la farola más próxima a dichos aseos estaba fundida”.

4. El día 10 de abril de 2018, la interesada presenta un escrito en el que manifiesta que “la caída se produjo sobre las 01:10 horas del pasado día 04 de junio del 2017, en la zona de acceso a los lavabos del Pueblo de Asturias, debido a la ausencia de iluminación en el camino que se dirige a ellos, de modo y manera que no se podía ver el escalón de acceso a los servicios, lugar en el que se produce la caída”.

En cuanto a la evaluación económica de los daños, señala que “aún no se pueden computar, puesto que se ha confirmado que como consecuencia de la caída se produjo como secuela la dolencia de Sudeck, encontrándose pendiente de nueva consulta médica para su evaluación”.

Acompaña fotografías y un informe médico.

5. Con fecha 11 de junio de 2018, el Jefe del Servicio de Policía Local del Ayuntamiento de Gijón informa de la existencia de un parte de intervención en relación con los hechos, que acompaña. En él se acredita que el día 4 de junio de 2017 dos agentes de la Policía Local “son comisionados para desplazarse al Pueblo de Asturias, donde una persona se ha caído al ir al baño debido a la

ausencia de iluminación que hay en el camino./ Que una vez en el lugar se observa que hay una fiesta en el interior del recinto y que efectivamente las farolas que hay en el camino que va al baño están apagadas./ Que la persona que sufrió la caída es (la reclamante), de 68 años, que va a curarse por sus propios medios”.

6. El día 27 de julio de 2020, la Técnica de Gestión comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, poniendo a su disposición el acceso al expediente en las dependencias municipales.

Obra incorporada a este una segunda comunicación de apertura de dicho trámite, con idéntico contenido que la anterior, el 29 del mismo mes.

7. Mediante diligencia extendida por la Técnica de Gestión, se deja constancia de la comparecencia de la interesada en las dependencias municipales el día 7 de agosto de 2020, precisando que “se le facilitan copias de todos los informes que constan en el expediente, indicándole que falta la evaluación económica de la responsabilidad que solicita, que deberá aportarla tan pronto como ello sea posible”.

8. Con fecha 13 de agosto de 2020, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que reitera su solicitud y fija el *quantum* indemnizatorio en diez mil trescientos sesenta euros con noventa y cuatro céntimos (10.360,94 €), aportando diversa documentación médica.

9. El día 26 de mayo de 2022, la perjudicada presenta un escrito en el que insta a que “se dicte resolución expresa en el presente procedimiento”.

10. Con fecha 8 de junio de 2022, la Técnica de Gestión, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos y el Director del Área de Patrimonio y Compra Pública suscriben propuesta de resolución en sentido desestimatorio al entender que no concurren los requisitos precisos para ser estimada. Consideran

“un hecho acreditado” por el informe del Servicio de Urgencias del Hospital que la reclamante sufrió “una caída casual”, pues si bien señaló “delante de los agentes que se había caído camino del baño por falta de iluminación, los agentes actuantes recogen sus manifestaciones aunque no son testigos de que la caída se hubiera producido por ese motivo y no por otro; con respecto a la mecánica del accidente nada queda probado por la reclamante, ya que no ha (...) aportado al procedimiento ninguna prueba que demuestre que esa caída fue debida a la falta de iluminación”.

Sobre este aspecto, admiten que “tras revisión de las farolas (...) la más cercana al baño se hallaba fundida”, y afirman, respecto a la prestación por la Administración de un determinado servicio público y su responsabilidad en el caso de producción de daños, que “es necesario que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, lo que no consta que haya sucedido en el presente caso, puesto que se trata de un eventual fundido de una farola, lo que pudo dar lugar a una situación de poca iluminación en un momento dado fácilmente perceptible y por tanto evitable por la reclamante”. Sostienen que la “única responsabilidad que podía ser imputable a este Ayuntamiento es el deber de vigilancia que en ningún caso puede ser siempre, en todo momento y en cualquier situación”, sino que tiene que ser entendido en términos de razonabilidad, “pues resulta imposible que se realice un control continuo y en todo momento que pueda controlar el fundimiento (*sic*) eventual de una farola”.

Señalan que “en este caso, siendo las 1:10 horas de la mañana y en ausencia de la suficiente luz natural o artificial, siendo clara la falta de visión para la reclamante, debió extremar las precauciones en el acceso a los aseos o hacer uso de otros”, y estiman que “de la instrucción realizada cabe concluir que la participación de la reclamante es de tal intensidad que rompe el nexo causal necesario para que su reclamación sea acogida”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de junio de 2022, 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 Gijón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para la consulta del expediente electrónico.

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 Gijón, 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 Gijón está pasivamente legitimado como 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 22 de febrero de 2018, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 4 de junio de 2017, por lo que es claro que, al margen de la fecha de estabilización de las secuelas, 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, advertimos diversas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, debemos señalar que no se ha dado traslado a la interesada de la fecha de recepción de la reclamación, el plazo máximo establecido para la resolución y notificación del procedimiento y el sentido del eventual silencio administrativo.

Asimismo, se aprecia que el procedimiento se ha paralizado en dos ocasiones (entre el 11 de junio de 2018 y el 27 de julio de 2020 y entre el 19 de agosto de 2020 y el 8 de junio de 2022) sin causa aparente que lo justifique, prolongándose su tramitación de manera indebida. Ello ha determinado que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo -14 de junio de 2022- se haya agotado 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 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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por la interesada al caer en la madrugada del día 4 de junio de 2017 en el recinto del Pueblo de Asturias -de titularidad municipal-, en el acceso a la zona de los lavabos -donde hay un peldaño- a causa de la falta de visibilidad debido a que la farola exterior tenía la bombilla fundida.

La documentación incorporada al expediente acredita la realidad tanto de la caída como de las lesiones sufridas a consecuencia de la misma, por lo que debemos considerar probada la efectividad de esos perjuicios, cuya valoración económica realizaremos en el caso de apreciar la concurrencia de los requisitos que originan la responsabilidad de la Administración.

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 perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debemos determinar si el accidente guarda relación con el funcionamiento del servicio municipal encargado del mantenimiento de los equipamientos culturales.

Al respecto, el artículo 25.2 de la LRBRL establece que el “Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias (...): Promoción de la cultura y equipamientos culturales”, lo que implica que la Administración está obligada a mantener los elementos integrantes de dichos espacios en condiciones adecuadas a fin de preservar la seguridad de quienes los utilizan. Sin embargo, la concreción del nexo causal requiere que previamente se realice la de las circunstancias en las que el percance tiene lugar.

La reclamante se limita a manifestar inicialmente que “sufrió una caída en el Pueblo de Asturias (...) debido a la ausencia de iluminación en la zona donde se encuentran” los lavabos. Cuando se la requiere para que aporte más datos sobre la mecánica del percance, simplemente añade que el accidente “se produjo sobre las 01:10 horas del pasado día 04 de junio de 2017, en la zona de acceso a los lavabos del Pueblo de Asturias, debido a la ausencia de iluminación en el camino que se dirige a ellos, de modo y manera que no se podía ver el escalón de acceso a los servicios, lugar en el que se produce la caída”, aportando dos fotografías en las que se rodea una zona con un círculo.

Las imágenes muestran la zona de acceso a los aseos, que se encuentran en una edificación independiente, la cual simula una cabaña de madera con porche circundada por una acera y rodeada de vegetación. La acera presenta un escalón en la zona lateral. En la parte delantera (donde se sitúan las puertas de acceso a los lavabos) la acera aparece ligada a otra zona de losetas y tiene una pequeña rampa que salva el desnivel del referido escalón y enlaza con otro espacio amplio al mismo nivel que la acera. Es en el pequeño tramo de la rampa, en su unión con el peldaño que la bordea, donde se aprecia un desnivel, señalado como lugar de la caída en las fotografías aportadas. Llama la atención que en línea recta con ese desnivel aparece en la imagen un poste que parece ser una pequeña farola y que pudiera ser la que tenía la bombilla fundida, advirtiéndose en la documentación gráfica que obra en el expediente que el referido desnivel no presenta ningún tipo de señal de advertencia ni barandilla y constituye la zona que enlaza con otra de suelo empedrado.

Los agentes de la Policía Local confirman que el día de los hechos son comisionados para desplazarse al lugar del accidente, donde comprueban que se celebra una fiesta en el recinto “y que efectivamente las farolas que hay en el camino que va al baño están apagadas”, reflejando en su informe que “una persona se ha caído al ir al baño debido a la ausencia de iluminación que hay en el camino”.

Como soporte a lo alegado por la reclamante advertimos que, como informa el Director de Museos de la Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Popular de Gijón, en el Muséu del Pueblu d'Asturies se recibió una queja por parte de quienes celebraban la fiesta porque durante la misma la ahora reclamante “se había caído junto a los aseos de señoras”. El informe indica que “esa queja achacaba la caída a la falta de iluminación en los alrededores de los aseos./ Inmediatamente solicitamos” a la “empresa encargada (...) del mantenimiento del alumbrado del Ayuntamiento de Gijón una revisión de las farolas del recinto del museo. El resultado de esa revisión fue que, en efecto, la farola más próxima a dichos aseos estaba fundida”.

Queda acreditado, pues, que la zona carecía de plena iluminación. Tratándose de un recinto que puede albergar eventos en la madrugada, necesariamente debe disponer de servicios que cuenten con una adecuada iluminación para garantizar la seguridad de las personas, sin que resulte exigible a quienes hagan uso de las instalaciones municipales la responsabilidad de lo que no es sino una deficitaria prestación del servicio. En la imagen, además, parece apreciarse que hay una farola para alumbrar o advertir del desnivel. Sin embargo, y a pesar de la coincidencia de datos que refleja el expediente, observamos un déficit probatorio que no nos permite conocer las concretas circunstancias del accidente sufrido por la reclamante.

Encontrándose la accidentada en una fiesta, no aporta el testimonio de ninguna persona que haya sido testigo de la caída o que la haya socorrido, y tampoco ofrece una descripción cumplida -a pesar de que se la requiere para ello- sobre el modo en que la falta de visibilidad ocasionó el percance, o si este consistió en un tropiezo con el escalón, una caída al descender de la acera o una

colisión lateral. El atestado instruido por la Policía Local se limita a recoger el aviso de que “una persona se ha caído al ir al baño debido a la ausencia de iluminación que hay en el camino”, añadiendo la identificación de la accidentada y la comprobación de que “las farolas que hay en el camino que va al baño están apagadas”. En otras circunstancias las referencias del informe policial pueden estimarse suficientes para sustentar el relato fáctico, pero en el entorno lúdico en el que se produce el percance -una fiesta nocturna, en unas instalaciones que recrean un escenario rústico plagado de caminos empedrados y con abundante vegetación- la acreditación de que el déficit de iluminación artificial fue el causante de la caída requiere de una ulterior prueba. Al tratarse de un espacio concurrido, no resulta gravoso o desproporcionado exigir a la reclamante que aporte testimonios acerca de la mecánica de la caída o la carencia determinante de luz, pues la vaga constancia de que se ha caído “al ir al baño debido a la ausencia de iluminación que hay en el camino” no alcanza a deslindar las concretas circunstancias del percance; extremo necesario para apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

La falta de prueba sobre la causa determinante de la caída y las circunstancias en las que esta se produjo aboca así a la desestimación de la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante en aplicación de lo previsto en el artículo 67.2 de la LPAC y no quedan aquí acreditados los extremos fácticos en los que su pretensión se funda.

Aparte de lo anterior, tampoco hay constancia cierta de la relación de causalidad que se invoca. El título de imputación que se esgrime es que “no se podía ver el escalón de acceso a los servicios, lugar en el que se produce la caída”. Sin otro referente preciso acerca de la pretendida imposibilidad de percatarse del desnivel, de la imposibilidad de poder utilizar dispositivos móviles para alumbrar una zona escasamente iluminada, no puede apreciarse que no fuera perceptible y sorteable con la diligencia ajustada a las circunstancias manifiestas del entorno y a la oscuridad propia del momento en el que se

produce el percance (hacia la 1 de la madrugada), resultando significativo que tratándose de un evento concurrido no haya testigo alguno de lo acontecido ni rastro de otras quejas o incidentes.

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. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.