

Expediente Núm. 247/2018
Dictamen Núm. 94/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 5 de abril de 2019, 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 24 de septiembre de 2018 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones que derivan de una caída en la acera que atribuye a un tropezón con una baldosa defectuosa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 24 de mayo de 2017, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones derivadas de una caída en la vía pública el día 17 de febrero de ese mismo año a las 11:45 horas, cuando, dirigiéndose a su vehículo que estaba

aparcado en la calle, "tropezó con una baldosa de dicha acera que estaba parcialmente fracturada".

Señala que a raíz del percance acudieron primero tres personas y posteriormente una cuarta, su hermana, tras lo cual fue trasladada en ambulancia al Hospital, donde, a las 13:01 horas, se constató la presencia de una "erosión frontal derecha" y una "fractura de húmero derecho".

Afirma que tras estos hechos operarios del Ayuntamiento procedieron a "reparar las baldosas de dicha acera".

Manifiesta que se encuentra aún en periodo de curación, por lo que queda pendiente "el cálculo de la posible indemnización".

Adjunta a su escrito diversa documentación clínica relativa a la asistencia recibida en la que consta su ingreso en el Servicio de Urgencias del Hospital el día del accidente, siéndole diagnosticada una "fractura (de) húmero derecho". Aporta igualmente un total de seis fotografías, tres de las cuales se corresponden con el lugar de los hechos, entendemos que al momento de la caída, y las otras tres una vez reparado.

2. Mediante Resolución de la Concejala Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 30 de mayo de 2017, se designan instructora y secretaria del procedimiento, se señalan el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo y se requiere a la reclamante para que proceda a la valoración económica del daño y aporte documentación justificativa de la situación de incapacidad laboral.

A tales efectos, el 16 de junio de 2017 la perjudicada presenta los correspondientes partes de baja.

3. El día 21 de junio de 2017, el Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo señala que "consultados los archivos (...) no nos consta intervención alguna".

4. Por su parte, con fecha 8 de julio de 2017, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informa que, “inspeccionado el lugar donde presumiblemente ocurrieron los hechos, se trata de una acera de baldosa hidráulica de unos 2,50 m de ancho, coincidiendo el lugar concreto que refiere la solicitante con el acceso a una guardería de vehículos. Se observan dos baldosas sueltas, probablemente como consecuencia del paso de vehículos (...), las cuales sobresalen unos 2 cm del nivel del pavimento. La calle ha sido reparada recientemente dentro del plan de reparación de aceras”.

Acompaña un reportaje fotográfico que muestra “el estado de la acera a fecha 21 de marzo”.

5. El día 17 de julio de 2017 la interesada, tras haber sido dada de alta el día 30 del mes anterior, presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que cuantifica el daño sufrido en la cantidad total de ocho mil doscientos siete euros con sesenta y ocho céntimos (8.207,68 €).

6. Con fecha 17 de agosto de 2017, comparece ante la Instructora del procedimiento una de las personas citadas en el escrito inicial como testigo de los hechos. No acude a este acto la reclamante, a pesar de que consta acreditado en el expediente el ofrecimiento realizado al efecto.

La compareciente, que no recuerda el día exacto del siniestro, pero sí que era primavera, indica que “iba caminando (...) cuando vio a la (accidentada) tirada en el suelo, desconociendo exactamente el motivo de la caída, si bien” esta “le manifestó que había tropezado con una baldosa parcialmente rota”. Interrogada sobre el lugar exacto del percance, aclara que “no presencié la caída”, aunque la reclamante “se encontraba en el suelo a la altura más o menos del edificio y coincidiendo con las fotografías aportadas” por ella. Al respecto, señala “que no le parece que el trozo de acera que se ve en la fotografía se encontrara en las mismas condiciones, puesto que de memoria cree que aún tenía más trozos de baldosa, si bien podían estar sueltos algunos; es por ello que la caída, a su entender, no se produjo en el punto que

informan los Servicios Operativos Municipales, esto es, frente al garaje, sino más cerca del portal, frente al establecimiento” que especifica.

7. Ante la declaración de la testigo, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo emite informe con fecha 30 de agosto de 2017 en el que señala que “la compareciente manifiesta que la caída no tuvo lugar frente al garaje, sino más cerca del portal, frente al establecimiento” que se reseña, y precisa que “las fotos aportadas en nuestro anterior informe de fecha 7 de julio de 2017 muestran el rebaje de la acera para el acceso a una guardería de vehículos, observándose al fondo la zona que indica (la reclamante), la cual coincide con el extremo de dicho rebaje. En él se observa la falta de un trozo de baldosa de forma triangular de unos 25 x 20 cm y unos 3 cm de profundidad”.

8. A requerimiento de la Instructora del procedimiento, el día 22 mayo de 2018, la aseguradora del Ayuntamiento, que había solicitado su personación en el expediente, presenta en el Registro General de la Subdelegación del Gobierno en A Coruña un escrito de alegaciones. En él entiende que, “al margen de las manifestaciones de la reclamante sobre el lugar y motivo de su caída, no consta (...) prueba alguna de la causa, puesto que la testigo que ha declarado a su instancia reconoce desconocer la causa de la caída, pues no la presencié (...). Dadas la horas en que se produce la caída y las condiciones de luminosidad, así como conocido el estado y características de la calzada, se exigía en la propia reclamante la adopción de una mínima atención en su transitar, existiendo además paso suficiente de tránsito que no presentaba anomalía alguna, desprendiéndose de los informes médicos presentados que la reclamante no presenta discapacidad o limitación de tipo alguno que le impidiese adecuar su deambular al estado de las cosas”.

Por otro lado, muestra su disconformidad con la indemnización de 8.207,68 € pretendida por la interesada, y cuantifica el daño sufrido en 7.975,89 €.

9. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la perjudicada el 26 de junio de 2018, el 11 de julio de 2018 presenta esta un escrito de alegaciones en el que se reitera en la reclamación formulada, al considerar que la documentación incorporada al expediente acredita la concurrencia de todos los “requisitos exigidos por la jurisprudencia para la prosperabilidad de la acción” de responsabilidad patrimonial de la Administración.

10. El día 11 de septiembre de 2018, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que “no ha quedado acreditada la relación de causalidad en el daño producido, toda vez que más allá de las manifestaciones de la perjudicada no se ha probado que la caída fuera debida a la actuación municipal, al no haber presenciado los testigos la misma”. Añade que “aun en el supuesto de que se admitiera que la caída fuera debida al desperfecto existente en la vía pública” la reclamación no podría prosperar, “puesto que, tal y como en numerosas ocasiones se ha señalado a la luz de los dictámenes del Consejo Consultivo, para que el daño sea antijurídico ha de sobrepasar los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, siendo evidente que en este supuesto el desperfecto existente era perfectamente visible, de escasa entidad, y en una calle con anchura suficiente para pasar por otra zona”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de septiembre de 2018, 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 Langreo 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 Langreo, 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 Langreo 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 24 de mayo de 2017, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 17 de febrero de ese mismo año, 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 del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 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 citada Ley 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, cumpliéndose, por tanto, los requisitos de imputación del daño y relación de causalidad; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Langreo por las lesiones sufridas por la interesada al tropezar, en torno al mediodía del 17 de febrero de

2017, con “una baldosa (...) parcialmente fracturada” en una calle de esta localidad.

Con relación a la efectividad, tanto la caída como las lesiones que de ella se derivan resultan acreditadas en el expediente remitido. Así se desprende del testimonio de una de las personas que acudió a prestar auxilio a la accidentada y del diagnóstico alcanzado el mismo día del accidente -una “fractura húmero derecho. TCE leve”- en el Servicio de Urgencias del Hospital, al que fue trasladada por una ambulancia del SAMU que se personó en el lugar donde se produjo el percance.

Ahora bien, el hecho de que ocurra un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable con ocasión de la utilización de una vía pública de titularidad municipal no implica que todo accidente acaecido en ella deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si el mismo se produjo como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. En concreto, hemos de analizar si el siniestro cuyo resarcimiento se pretende es derivación inmediata del mal estado de conservación y pavimentación de la vía y si la responsabilidad resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público.

Así las cosas, siendo incuestionable, a la luz de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL -conforme al cual el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”, y en el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal, a cuyo tenor los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas-, que 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, en el presente caso la cuestión de fondo a dictaminar por parte de este Consejo -delimitación del alcance del servicio público municipal en función de los estándares exigibles en

el mantenimiento de la vías públicas para pronunciarnos sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida- ha de ir precedida de una reflexión acerca de si la documentación obrante en el expediente resulta suficiente para que se puedan dar por acreditadas las circunstancias en las que supuestamente se habría originado la caída; presupuesto de hecho imprescindible para la existencia de una eventual responsabilidad de la Administración.

En este sentido, apreciamos que el relato de los pormenores del percance sufrido por la reclamante únicamente encuentra respaldo en la versión que de los hechos nos da la propia interesada, pues las manifestaciones de la testigo por ella propuesta carecen de la utilidad necesaria al reconocer que “no presencié la caída” y que se encontró a la perjudicada “tirada en el suelo, desconociendo exactamente el motivo” de la misma.

En consecuencia, nos encontramos con que las concretas circunstancias del accidente solo se sustentan en las afirmaciones de la reclamante, lo que no es suficiente para tenerlas como ciertas a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración, ni considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Al respecto, y como ya hemos manifestado en dictámenes anteriores (por todos, Dictamen Núm. 285/2017), aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de estos 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.

No obstante, incluso en el caso de que el percance hubiese sucedido tal como afirma la interesada el sentido de nuestro dictamen no variaría. Como venimos señalando (por todos, Dictamen Núm. 217/2017), en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcancen a la obligación de velar

por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las que de todo tipo concurren en su propia persona.

A juicio de este Consejo, en el presente caso, a la vista de la entidad del desperfecto supuestamente causante del tropezón, tal y como se muestra en las fotografías que adjunta la reclamante a su escrito inicial y que es descrito por los servicios municipales como "la falta de un trozo de baldosa de forma triangular de unos 25 x 20 cm y unos 3 cm de profundidad", e incluso haciendo abstracción de las matizaciones que efectúa la testigo -"que de memoria cree que aún tenía más trozos de baldosa, si bien podían estar sueltos algunos"- nos encontramos ante una irregularidad menor y perfectamente visible en una acera de un ancho suficiente, fácilmente sorteable por el viandante que transite con una mínima atención y cuidado, por lo que carece de la entidad suficiente como para entender que la misma pueda ser conceptuada como un incumplimiento del estándar exigible al servicio público de conservación de la vía pública.

Finalmente, los trabajos que el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo reconoce que se han desarrollado recientemente en la zona por los servicios municipales dentro del plan de reparación de aceras en nada alteraran la conclusión alcanzada, toda vez que tal actuación no puede ser entendida en modo alguno como un reconocimiento de responsabilidad, sino que lo único que cabe concluir de ello, como ya hemos puesto de relieve en ocasiones anteriores (por todos, Dictamen Núm. 20/2019), es la diligencia en el cumplimiento por parte del Ayuntamiento reclamado de su obligación de conservación del viario.

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 LANGREO.