

Expediente Núm. 92/2019
Dictamen Núm. 141/2019

V O C A L E S :

García García, Dorinda,
Presidenta en Funciones
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de mayo 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 23 de abril de 2019 -registrada de entrada el día 25 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública que atribuye a la existencia de una baldosa levantada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 26 de septiembre de 2018, la interesada presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Langreo- por la caída sufrida “cuando paseaba por la calle

.....”, y que atribuye al “mal estado” en el que se encontraba la acera, en concreto “al estar una baldosa levantada”.

Señala que el percance se produjo el 26 de marzo de 2018, sobre las 13:00 horas, y que como consecuencia del mismo sufrió una “fractura en cabeza del radio del brazo derecho”. Refiere haber sido sometida a tratamiento fisioterápico, y precisa que fue dada de alta pese al “dolor y tumefacción” el día 8 de agosto de 2018.

Cuantifica la indemnización que insta en nueve mil trescientos ocho euros con setenta y siete céntimos (9.308,77 €), “más los correspondientes intereses”, por los conceptos de “perjuicio personal particular moderado (133 días) y 3 puntos de secuelas funcionales (“limitación funcional-dolor”).

Finaliza solicitando que se abra un periodo de prueba “que habrá de versar sobre cuantos extremos no sean admitidos por la Administración”.

Junto con el escrito aporta: a) Informe clínico de Urgencias del Hospital, de 27 de marzo de 2018, en el que figura el diagnóstico de “fisura en cabeza del radio”. b) Informe clínico de consulta externa hospitalaria, de 28 de junio de 2018. c) Informe clínico de alta del Servicio de Rehabilitación, de 8 de agosto de 2018.

Como antecedente, consta en el expediente un escrito presentado por la perjudicada en una oficina de correos el 16 de abril de 2018 en el que anuncia que formulará reclamación por estos hechos y al que adjunta cuatro fotografías, un informe del Servicio de Urgencias y una hoja de episodios de Atención Primaria.

Igualmente, el 8 de agosto de 2018 la interesada solicita al Ayuntamiento tratamiento de fisioterapia “a través de los servicios médicos de su compañía aseguradora, evitando demoras indebidas”.

Obra también en el expediente un informe de la Policía Local, de 4 de julio de 2018, en el que señalan desconocer el accidente.

2. Mediante Resolución de la Concejala Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 5 de octubre de 2018, se designan instructora y secretaria del procedimiento, significándose el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos del silencio administrativo, lo que se notifica a la reclamante el día 11 del mismo mes.

3. A solicitud de la Instructora del procedimiento, se incorpora a las actuaciones el informe emitido por el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo en el que consta que, "girada visita al lugar de los hechos, se ha podido comprobar que el tramo fotografiado no corresponde a las aceras de la citada calle, sino al vial de adoquín de uso peatonal", reseñándose que "se trata de un vial de adoquín de 4 m de anchura con dos aceras a ambos lados de 1,95 m y 2,15 m, teniendo la calle una anchura total de 8,10 m. Hacer constar que en el citado vial existen varios resaltes con una altura no superior a 1,5 cm y un anchura no mayor de 0,26 m, quedando un ancho de paso libre de 7,84 m".

Adjunta 6 fotografías del lugar.

4. Con fecha 25 de febrero de 2019, se recibe en el registro municipal un escrito de alegaciones de la entidad aseguradora del Ayuntamiento en el que afirma que no existe prueba de la caída. Señala que, dando por cierta la versión de la reclamante y "considerando las características de la acera (...), no podemos considerar que el estado de la misma pueda ser causa de tal supuesta caída (...), puesto que no puede exigirse que en una calzada de adoquines exista una planeidad propia de una superficie de cemento (...), cumpliendo la misma con los estándares habitualmente exigidos para este tipo de pavimentaciones", por lo que solicita que se dicte resolución desestimatoria.

5. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la perjudicada el 27 de febrero de 2019, comparece esta en las dependencias administrativas al día siguiente y otorga poder de representación a favor de un abogado.

El día 13 de marzo de 2019 presenta un escrito de alegaciones en el que muestra su “total disconformidad” con el informe de la Policía Local, y sostiene que una de las personas que la auxilió “avisó a los policías locales”, precisando que estos acudieron al lugar de los hechos. También aporta el nombre y la dirección de una testigo, solicitando que “sea citada en tal condición e interrogada”. Finaliza reiterando la cuantificación de la reclamación y que “se practique la prueba testifical propuesta”.

6. Con fecha 15 de marzo de 2019, la Instructora del procedimiento acuerda admitir la prueba testifical solicitada.

7. El día 20 de marzo de 2019, la interesada aporta la identificación de una segunda testigo solicitando que se practique la prueba propuesta.

8. Los días 26 y 28 de marzo de 2019 comparecen las dos testigos propuestas por la interesada. La primera manifiesta que un lunes de mercado semanal (“aproximadamente hace un año”) observó “un grupo de gente alrededor de una persona, que al acercarse comprobó que era la reclamante sentada en una silla”, y aunque reconoce la zona por las fotografías que se le muestran manifiesta que “al no haber presenciado la caída directamente desconoce el punto exacto donde se produjo”. A preguntas formuladas por el letrado de la interesada, afirma que entre las personas “estaba un policía local”.

La segunda testigo, que tampoco recuerda la fecha exacta, declara que “un lunes de mercado de finales del mes de marzo de 2018 (...) iba paseando por el citado mercado de Sama cuando observó que delante suyo una señora caía al suelo al tropezar con una baldosa bastante levantada del resto”. Reconoce el punto exacto de la caída en las fotografías que se le muestran, y

señala que fue avisado un policía local “que se encontraba delante del Ayuntamiento”, quien “manifestó que procedería a realizar fotografías del lugar y del accidente con el móvil y posteriormente lo comunicaría al Ayuntamiento”. También indica que “acompañó a la accidentada hasta el ambulatorio (...), dejándola allí hasta que llegó su hija”.

9. Evacuado un nuevo trámite de audiencia mediante comparecencia electrónica de su representante el día 30 de marzo de 2019, no consta en el expediente que se hayan presentado alegaciones.

10. El día 15 de abril de 2019, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella argumenta que “en ausencia de un nivel legal han de definirse las obligaciones en este aspecto en términos de razonabilidad, tal y como ha afirmado en numerosos dictámenes el Consejo Consultivo de Asturias./ En este supuesto (...) es evidente que, a la vista de las fotografías y de los informes del servicio municipal, se trata de desperfectos leves en (una) calle con una anchura de 8,10 metros y con un resalte máximo en algún adoquín de 1,5 cm. Desperfecto e irregularidades que han de entenderse como leves, por tratarse de obstáculos sorteables por el común de los peatones y perfectamente visibles”. Considera que el accidente “no puede imputarse a la Administración municipal al encontrarnos ante el riesgo general que asume toda persona que transita por la vía pública”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de abril de 2019, 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 26 de septiembre de 2018, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 26 de marzo del mismo año, por lo que, sin necesidad de atender a la fecha del alta,

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 citada normativa, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, 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 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 reclamante interesa una indemnización por las lesiones padecidas tras una caída al tropezar con una baldosa levantada.

La realidad del daño físico alegado ha quedado acreditada mediante los informes médicos aportados, en los que se constata que sufrió una fisura en la cabeza del radio que precisó inmovilización y posterior tratamiento de rehabilitación.

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 interesada 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 del Ayuntamiento de Langreo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el percance.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio "ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria", y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Al examinar el caso que se somete a nuestra consideración debemos partir de que la Administración municipal admite el relato de la perjudicada, corroborado por una de las testigos propuestas. Sin embargo, sobre la base del informe de los servicios técnicos municipales propone la desestimación de la reclamación teniendo en cuenta que el desnivel máximo que aprecian los Servicios Operativos (y que la interesada no cuestiona) es de 1,5 cm entre dos de los adoquines contiguos que forman parte de la calzada. Sobre el estándar exigible en este tipo de vías peatonalizadas, este Consejo viene declarando que el deber genérico municipal de conservación y mantenimiento de las vías urbanas se extiende con igual intensidad al conjunto de la vía sin diferenciar, por tanto, entre la acera y la calzada en la que se permite aquel paso ocasional y limitado (entre otros, Dictamen Núm. 114/2017).

En supuestos similares, tanto en aceras como en vías peatonalizadas, y en relación con hundimientos o sobreelevaciones de mínima entidad, hemos afirmado que no basta con proclamar el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración para deducirla, sino que se trata de un riesgo general razonable que asume cualquier viandante cuando utiliza las vías públicas urbanas (entre otros, Dictámenes Núm. 298/2017 y 213/2018). Por ello, y con carácter general, venimos reiterando que la diligencia exigible al servicio público no alcanza al extremo de que le resulte imputable el hecho de que exista una mínima irregularidad en dicho pavimento. Los servicios municipales cifran el defecto en un desnivel de 1,5 cm, que la interesada no discute y que este Consejo puede comprobar en las fotografías incorporadas al expediente, en las que se contrasta la entidad de la diferencia de nivel con el grueso de un bolígrafo. En consecuencia, y teniendo en cuenta el resto de circunstancias, fundamentalmente que se trata de una vía diáfana y que el accidente tiene lugar a plena luz del día, debemos mostrarnos coincidentes con la desestimación de la reclamación que se propone, pues la deficiencia resulta irrelevante a efectos de considerar que se incumple el estándar de conservación del pavimento exigible al servicio público; estándar que en ausencia de

previsión legal ha de delimitarse en términos de razonabilidad (por todos, Dictámenes Núm. 127/2013 y 92/2014).

En definitiva, el accidente sufrido no puede ser imputado a la entidad local, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier viandante. En caso contrario, se trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

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.