

Expediente Núm. 300/2019
Dictamen Núm. 46/2020

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
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 3 de marzo de 2020, 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 12 de diciembre de 2019 -registrada de entrada el día 18 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 causada por el mal estado del pavimento de un parque público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de junio de 2019, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída acaecida el día 10 de mayo de 2019, sobre las 12:30 horas, cuando caminaba “sola por las inmediaciones del parque público,”, y que atribuye al “mal estado (del) pavimento de baldosas

existente en la zona, el cual al parecer estaba parcialmente levantado y roto". Manifiesta que como consecuencia del percance "sufre lesiones de las cuales (...) no se encuentra reestablecida".

Como medios de prueba, interesa la testifical de dos personas a las que identifica y adjunta a su escrito copia, entre otra, de la siguiente documentación: a) Parte del Centro de Salud de Sama al Juzgado de Guardia para comunicar la asistencia sanitaria por lesiones, de fecha 10 de mayo de 2019, en el que se reseña el lugar del accidente, el traslado al centro de salud, la naturaleza de las lesiones (traumatismo en hombro derecho y labio inferior), el diagnóstico (posible luxación/fractura del hombro derecho), el tratamiento inicial requerido (inmovilización en cabestrillo) y el plan de actuación subsiguiente, consistente en traslado al hospital en ambulancia convencional. b) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital, de 10 de mayo de 2019, en el que se establece el diagnóstico de fractura de troquiter hombro derecho.

2. Durante la instrucción, se incorpora al expediente el informe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo, de 26 de junio de 2019, en el que consta que "realizada visita al lugar de los hechos en parque detrás del monumento al minero, puede apreciarse que en la zona se está procediendo a la reparación de una superficie aproximada de 6,50 x 3 metros (...), la cual estaba deteriorada. Cabe señalar que el resto del parque se encuentra en buen estado".

Se adjuntan dos fotografías del lugar.

3. El día 28 de junio de 2019, el Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo dicta resolución por la que se designa instructora del procedimiento y se requiere a la interesada para que aporte valoración económica de los daños e indique los medios de prueba de que pretende valerse.

Dicha resolución se traslada a la perjudicada y consta en ella la fecha de recepción de su reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

4. Con fecha 18 de julio de 2019, la reclamante presenta un escrito en el registro municipal en el que señala que no puede proceder a la cuantificación de la reclamación al encontrarse aún en periodo de recuperación, y reitera la solicitud de prueba testifical y documental, consistente en la emisión de informe por los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo y de la Policía Local.

5. Mediante oficio de 26 de julio de 2019, la Policía Local remite informe en el que se constata la comparecencia de la interesada ante los agentes el día 15 de mayo de 2019 para poner de manifiesto el percance y solicitar que se proceda a la reparación de la pavimentación del parque. Se añade que dos agentes se desplazaron al lugar de los hechos comprobando que “la zona de baldosas que supuestamente motivó la caída de la denunciante presenta unos tres centímetros de altura con relación al nivel del resto de la estructura o pavimento; asimismo, se encuentran rotas y sueltas, originando oscilaciones o inestabilidad al pisar sobre ellas”.

Se adjuntan cuatro fotografías de la zona.

6. Previa las notificaciones pertinentes, el día 14 de agosto de 2019 se procede al examen de las dos testigos propuestas, quienes afirman que cuando vieron a la reclamante esta ya se encontraba en el suelo, puntualizando una de ellas que “era un día de sol y con plena visibilidad”.

7. Con fecha 11 de septiembre de 2019, la reclamante presenta un escrito en el que cuantifica el daño sufrido en diez mil cincuenta y un euros con noventa céntimos (10.051,90 €).

8. Obra en el expediente un informe de la compañía aseguradora de la Administración en el que se sostiene que la reclamación debe desestimarse por cuanto “las fotografías aportadas ratifican lo descrito por los Servicios Operativos, mostrando la amplitud de la zona peatonal, la visibilidad y escasa entidad de las deficiencias”.

9. Evacuado el trámite de audiencia, la interesada presenta el 19 de noviembre de 2019 un escrito de alegaciones en el que se reitera en el contenido de su reclamación.

10. Con fecha 29 de noviembre de 2019 la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que “las fotografías incorporadas al expediente muestran un parque con una amplia zona de paso en la que si bien existe una zona con algunas baldosas rotas y una ligeramente levantada (3 cm), constituyen defectos plenamente visibles y notorios con un mínimo de atención, sorteables con la debida diligencia, existiendo otra amplia zona de paso en perfectas condiciones”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de diciembre 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 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 junio de 2019, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 10 de mayo del 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 emisión del presente dictamen 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 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.

SIXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por la interesada como consecuencia de una caída ocurrida, sobre las 12:30 horas, el día 10 de mayo de 2019, cuando caminaba por un parque público cuyo pavimento se hallaba deteriorado.

La testifical practicada, el informe policial y la documentación clínica aportada acreditan la efectividad de las lesiones padecidas a resultas del percance.

Ahora bien, debemos recordar que 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 el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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.

Al respecto, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes (por todos, Dictamen Núm. 143/2019), que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que 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 el presente supuesto, el informe de la Policía Local constata que la zona de baldosas donde se produjo la caída presenta una diferencia de altura de “unos tres centímetros” con relación al nivel del resto del pavimento, y que alguna de ellas se encuentra rota y suelta. Asimismo, en la testifical practicada queda de manifiesto que en el momento del siniestro la visibilidad era plena, y las fotografías incorporadas al expediente revelan la inexistencia de obstáculos que entorpecieran la percepción de la zona deteriorada que además, según

consta en el informe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo, estaba siendo objeto de reparación. Estas mismas imágenes acreditan que se trata de una zona de tránsito de notable amplitud y que la franja irregular se localiza en un margen, resultando fácilmente perceptible cuando se transita a plena luz del día (el suceso acaece sobre las 12:30 horas en el mes de mayo).

Este Consejo ha reiterado que no cabe extender los deberes de vigilancia y mantenimiento de los espacios públicos urbanos a su preservación en perfecta conjunción de plano o a la perentoria eliminación de toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que sería inasumible o inabordable. También hemos indicado 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 (por todos, Dictámenes Núm. 40/2018 y 8/2020). La determinación de qué desperfectos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, pues tal como se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible” y “el estándar exigible dependerá de la naturaleza de la vía (...), su uso (...) y de la entidad del desperfecto u obstáculo determinante del daño (...), no generando responsabilidad los (...) resaltes mínimos (...) los cuales son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones”.

No controvertida en el procedimiento la entidad del desperfecto (un desnivel de unos tres centímetros entre baldosas, junto a algunas losetas quebradas), hemos de recordar que este Consejo viene señalando (entre otros,

Dictámenes Núm. 278/2013, 208/2015 y 141/2019) que una deficiencia de estas dimensiones no entraña un peligro apto para causar caídas al común de los viandantes, puesto que se trata de un deterioro menor y visible. Según reiterada doctrina jurisprudencial, las irregularidades de escasa entidad -ponderándose la anchura del paso y la visibilidad existente- no constituyen un riesgo objetivo ni pueden racionalmente considerarse factor determinante de una caída, al erigirse en obstáculos sorteables por la mayoría de los peatones a los que no cabe anudar un riesgo superior al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas (por todas, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 6 de junio de 2012 -ECLI:ES:TSJAS:2012:2795- y de 23 de enero de 2017 -ECLI:ES:TSJAS:2017:16-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, no cabe entender que el estándar de conservación exigible se extienda a la perentoria eliminación de desperfectos de entidad menor como el presente, que no se revela idóneo para provocar la caída de un viandante. El ligero deterioro de una franja o margen dentro del espacio destinado al tránsito o al paseo, siendo nítidamente perceptible y sorteable, no puede considerarse generador de un riesgo objetivo e insalvable o un peligro cierto para los peatones, que han de adoptar las precauciones ajustadas al estado del pavimento y a sus propias decisiones cuando pudiendo conducirse por un espacio expedito lo hacen por otro visiblemente deteriorado.

En consecuencia, a juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que 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,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.