

Dictamen Núm. 108/2020

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 7 de mayo de 2020, por medios electrónicos, 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 16 de enero de 2020 -registrada de entrada el día 17 de ese 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 acera al tropezar con el hueco generado por la retirada de un bolardo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de septiembre de 2019, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública el día 27 de marzo de 2019, que atribuye al hueco ocasionado en la acera por la ausencia de uno de los bolardos que delimitan el espacio peatonal.

Expone que “transitaba por la calle `A´, entrando a la plaza, cuando como consecuencia del hueco tras la retirada de un bolardo” sufrió una caída.

Señala que el “deficiente mantenimiento es la causa directa” de sus lesiones y “demuestra el mal funcionamiento de la Administración en sus deberes de mantenimiento de (...) viales y aceras, señalización de los mismos y adecuación (...) para sus usos”.

Manifiesta que a causa del percance se produjo “las lesiones descritas en los informes médicos” que aporta, precisando que “han tardado en sanar 107 días” y que ha tenido que “soportar una intervención quirúrgica”, por lo que se encontraba “impedido para realizar una actividad diaria normal”. Precisa que se encuentra de “alta médica, sin tratamiento, pero padeciendo” secuelas consistentes en “limitación de flexión de la cadera, material de osteosíntesis (...) y coxalgia postraumática inespecífica, así como (...) perjuicio estético ligero”.

Solicita una indemnización por importe de veintisiete mil quinientos tres euros con dos céntimos (27.503,02 €), conforme al desglose que detalla.

Adjunta diversa documentación médica, copia del atestado policial, fotografías, facturas y un informe pericial de las lesiones. El atestado policial deja constancia de que los agentes “se trasladan a la plaza a fin de realizar unas fotos y mediciones del lugar donde había caído un señor de avanzada edad, al parecer al tropezar en el hueco dejado al quitar un bolardo anteriormente ubicado en la acera./ Se puede comprobar que el hueco es bastante considerable y está situado en el borde de la zona peatonal (...), entre el bordillo y la terraza techada de la cafetería” que se indica. Realizada “una medición muy aproximada del pasillo que queda entre dicho cierre y el bordillo es de 1,50 metros./ Reseñar que el señor accidentado manifiesta que procedía de la calle `A´ cuando tropezó y cayó al suelo, no pudiendo levantarse por sus propios medios y quejándose de la cadera”, mencionando los datos de dos testigos.

2. Mediante Resolución del Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 25 de septiembre de 2019, se nombra instructora del procedimiento, dejándose constancia en la misma de la fecha de recepción de la reclamación, la normativa aplicable, el plazo fijado para su resolución y el sentido del silencio administrativo, lo que se notifica al perjudicado.

3. Durante la instrucción se incorpora al expediente el atestado de la Policía Local, coincidente con el que se acompaña a la reclamación.

4. Con fecha 27 de marzo de 2019 emiten informe los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo. En él se señala que, “realizada visita al lugar de los hechos (...) y visto informe de Policía Local y reportaje fotográfico del mismo, puede observarse un hueco de unos 40 cm de lado donde estuvo ubicado un bolardo (...) a 1,50 m del cierre de la terraza de la cafetería” que se especifica. Señalar asimismo que la c/ `B´ está peatonalizada con tráfico restringido y la c/ `C´ con acera enlosada, con alumbrado, señalizada, con paso de peatones y bolardos para impedir invasión de vehículos, ya que la misma está abierta a la circulación./ Como menciona (el) informe de Policía Local, el accidentado manifestó que venía de la c/ `A´, indicar que existen pasos peatonales muy próximos, como puede apreciarse en fotografías./ Dicha incidencia ya ha sido subsanada por los Servicios Operativos. Señalar así mismo que el cruce natural de los peatones es por paso de peatones muy próximo y que debe prestarse atención por donde se circula”.

5. El día 13 de noviembre de 2019 se incorpora al expediente el informe emitido por la compañía aseguradora del Ayuntamiento. En él se aprecia que el hueco del bolardo está situado en el borde de la zona peatonal, la cual cuenta con pasos de peatones en perfecto estado, y que “la zona deficiente no era de paso obligado, como lo prueban las fotografías aportadas con los pasos de peatones”, subrayando que nada obligaba al reclamante “a introducirse en su interior por cuanto el resto del acerado estaba en perfecto estado y libre de

deficiencias". Reseña que la caída se produce sobre las 12:50 h (...), siendo a dicha hora la visibilidad plena y con luz solar".

6. Evacuado el trámite de audiencia, con fecha 29 de noviembre de 2019 presenta el interesado un escrito de alegaciones. En él pone de relieve que se trataba de un "socavón profundo", por lo que los Servicios Operativos procedieron "a señalizarlo (y al día siguiente a subsanarlo colocando nuevamente el bolardo), lo que de por sí ya indica la peligrosidad del mismo y entendemos que también (...) que debiera haber sido señalizado y reparado con anterioridad al suceso".

Respecto a los pasos de peatones del entorno, alega que "transcurrieron, en el menor de los casos 6 meses (del 27 de marzo al 27 de septiembre) en hacer las fotos a las que alude el seguro, con lo cual entendemos que no es válido lo que el seguro argumenta (...), puesto que (...) se podrían haber cambiado o arreglado otras muchas cosas".

En relación con la ubicación del socavón en la acera, considera que "las aceras están hechas para que los peatones transiten por cualquier parte de ellas" sin "ningún peligro para su integridad, y si lo hubiera debiera estar correctamente señalizado". Añade que caminaba "normalmente" y que "estamos hablando del centro de la ciudad de Langreo, a unos pasos del Ayuntamiento (...), del centro de personas mayores, de correos, de las calles principales".

7. El día 14 de enero de 2020, la Jefa de Servicio del Ayuntamiento de Langreo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella argumenta que ante una caída atribuida a "la existencia de un hueco en el borde de la acera, de unos 40 cm, ante la falta de un bolardo", y "aun en el supuesto de que se entendiera acreditada la relación causal entre el socavón de la acera y los daños sufridos por el reclamante, no puede darse por válida la antijuridicidad de esos daños, puesto que ha sido la propia culpa del reclamante la que ha originado el resultado dañoso al incumplir sus obligaciones como peatón, al cruzar la calzada por zona prohibida, y causando

que al incorporarse a la acera no advirtiera, quizá por la premura o sus circunstancias, el desperfecto evidente, siendo así que a escaso un metro (...) existe un paso habilitado para peatones”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de enero 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 el interesado activamente legitimado 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 la 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 10 de septiembre de 2019, y la caída de la que trae origen tiene lugar el día 27 de marzo 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 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 LRRL), 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 a resultas de una caída en la acera al tropezar en el hueco ocasionado por la falta de un bolardo que se encontraba sin señalizar.

La realidad del accidente y sus consecuencias lesivas quedan acreditadas con el atestado policial y la documentación clínica obrante en el expediente.

Ahora bien, la constatación 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 percance se dan las circunstancias que permitan reconocer al reclamante su derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, debe determinarse si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Langreo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el siniestro.

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 otros equipamientos de su titularidad", y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso, y entre otros, el servicio de "pavimentación de las vías públicas". Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 267/2019) 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 torno al criterio de razonabilidad, este Consejo viene señalando desde el inicio de su función consultiva que, en ausencia de un estándar legal, no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas se extiendan a que se elimine, de manera perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que resultaría inasumible o inabordable. La determinación de qué supuestos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, en función de las circunstancias concurrentes. Tal como recoge 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), “en relación a las irregularidades del viario (...) no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de pequeños agujeros, separación entre baldosas, resaltes mínimos por instalación de tapas de alcantarillas o bases de los marmolillos, los cuales son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...), pues en otro caso se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones públicas”. Asimismo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 13 de septiembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:2739- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) se incide en que “todo usuario de las vías públicas, sean carreteras o aceras, tiene la carga y deber de prestar atención a su uso”, de modo que si transita descuidadamente asume un riesgo “ante la notoria eventualidad de

que el pavimento de forma sobrevenida (con culpa o no municipal) ofrezca sustancias o desperfectos anómalos”.

Este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 172/2019), que quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un espacio en el que hay obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas. Singularmente, el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales, a las visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En el supuesto examinado queda acreditado un desperfecto consistente en un hueco de cierta entidad ubicado en la acera de una calle semipeatonal, resultante de la ausencia de un bolardo de una hilera de ellos arrastrando parte de la carga que lo unía al suelo. También resulta probado que esa oquedad se ubicaba en una acera céntrica y que carecía de señalización alguna, la cual se coloca tras el incidente y antes de la reposición del elemento sustraído. Al respecto, este Consejo viene reiterando (por todos, Dictamen Núm. 13/2017) que el hecho de que se haya procedido a la señalización o reparación del desperfecto no encierra un reconocimiento de responsabilidad, sino que es expresión de la diligencia en el cumplimiento por parte del Ayuntamiento de su obligación de conservación del viario en cuanto alguna deficiencia en el mismo se revela potencialmente peligrosa. No consta en el asunto analizado si el bolardo fue retirado por los propios servicios municipales -sin que hubieran procedido a señalar el hueco por encontrarse alineado con otros, sirviendo a la delimitación del espacio peatonal y el de tránsito de vehículos- o debido a otras causas ajenas a la Administración y el servicio de conservación viaria solo se percata de su ausencia a raíz del incidente. En todo caso, se objetiva que la oquedad era perfectamente visible y no interfería en las rutas propiamente habilitadas para el paso de viandantes, que contaban con espacios específicos en las inmediaciones para cruzar la calle.

De la explicación ofrecida por el reclamante -quien afirma que “transitaba por la calle `A´, entrando a la plaza”, las fotografías aportadas y la descripción recogida en el atestado policial -que sitúa el desperfecto “entre el bordillo y la terraza techada de la cafetería” que se señala- se comprueba con facilidad que el accidentado cruzó la plaza, procedente de la calle `A´, por la calzada destinada al tránsito de vehículos y no por el paso de cebra que se encuentra en las inmediaciones, lo que le llevó a acceder al espacio peatonal subiendo al bordillo que, delimitado por una hilera de bolardos, lo separa de la zona de rodadura. Debe observarse además que, frente al acceso a la acera a través de un bordillo en un espacio angosto por la proximidad de una terraza, el paso específicamente habilitado para los peatones en las inmediaciones, adecuado por su finalidad y su estado, cuenta con un rebaje para salvar el desnivel. El propio interesado asume en el trámite de audiencia ese sustrato fáctico, limitándose a cuestionar de forma imprecisa que las fotografías respondan al estado de cosas al tiempo del siniestro -de lo que no procede dudar en sustancia-, y a asimilar el cuidado que merece el entorno de un bordillo que resguarda la acera del tráfico -y que el peatón no puede atravesar sin infringir la norma- con el que demandan los espacios propiamente habilitados para el tránsito de personas, lo que no es admisible.

Tal como señalamos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, sin que pueda racionalmente extenderse al mantenimiento continuo e incondicionado de toda la pavimentación pública en sus óptimas condiciones, pues tal empresa -inasumible o inabarcable desde la natural limitación de los recursos públicos- abocaría a postergar la prestación de servicios imprescindibles o necesarios, debiendo demandarse de la Administración una reacción proporcionada a la entidad del riesgo generado o su potencialidad lesiva, y no una respuesta inmediata a toda suerte de desperfectos en el viario.

En definitiva, no nos enfrentamos aquí a la concreción del riesgo generado por una oquedad perceptible y marginal, sino a la materialización del riesgo asumido por quien -consciente o distraídamente- transita por espacios no diseñados específicamente para el viandante, obviando la existencia de un

paso de cebra adecuadamente rebajado a nivel de calle y desconociendo la cautela con la que debe conducirse en atención a sus circunstancias personales, pues consta que el accidentado es de avanzada edad (95 años). En estas circunstancias, procede estimar que la conducta del perjudicado interfiere en el nexo causal, sin que se aprecien elementos que permitan acudir al mecanismo de la concausa.

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.