

Dictamen Núm. 280/2020

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 10 de diciembre 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 24 de julio de 2020 -registrada de entrada el día 30 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 vía pública que atribuye al mal estado de unas baldosas.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 31 de enero de 2020, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída en la vía pública en dicha localidad.

Expone que el día 22 de febrero de 2019, mientras transitaba por la calle, de Sama de Langreo, sufrió “una caída debido al mal estado de las baldosas de dicha calle”. Precisa que en el momento del suceso la acompañaba su hija, y que fue “ayudada por diversas personas que allí se encontraban”. Manifiesta que

al día siguiente su esposo comunicó los hechos a la Policía Local, si bien “formuló la oportuna comparecencia” el 6 de marzo de 2019.

Señala que el Ayuntamiento “una vez tenido conocimiento de dichos hechos y a los pocos días (...) procedió a la reparación de las baldosas defectuosas”.

En cuanto al daño sufrido, indica que como consecuencia del accidente tuvo que ser intervenida quirúrgicamente del brazo izquierdo “por fractura del mismo”, siguiendo tratamiento médico y rehabilitador hasta el 13 de noviembre de 2019, fecha del “alta definitiva”.

Solicita una indemnización de quince mil seiscientos noventa y siete euros con ochenta y cinco céntimos (15.697,85 €), en concepto de tiempo empleado en la curación, intervenciones quirúrgicas, secuelas y lucro cesante por lesiones temporales.

Como medios de prueba propone la documental, consistente en la documentación que acompaña a su escrito y la emisión de un informe por parte de los servicios técnicos municipales, y la testifical de la persona que identifica.

Adjunta a su escrito, entre otros, los siguientes documentos: varias fotografías del estado de la acera antes y después de la reparación, acta de la comparecencia de la accidentada en las dependencias de la Policía Local, informes médicos, Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N.º 1 de Langreo de 4 de marzo de 2019 decretando el sobreseimiento libre y archivo de las actuaciones y recibos de salarios de enero a mayo de 2019.

2. Mediante Resolución del Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 4 de febrero de 2020, se designan instructora y secretaria del procedimiento y se señala el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos del silencio administrativo.

Al día siguiente se da traslado de la resolución a la interesada en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. El día 6 de febrero de 2020, el Jefe de Policía del Ayuntamiento de Langreo remite el parte de intervención suscrito el 6 de marzo de 2019, en el que se

recoge la comparecencia del marido de la implicada para denunciar la caída, así como el informe policial y el reportaje fotográfico realizados el 7 de marzo de 2019 después de trasladarse los agentes al lugar de los hechos, observándose que “dos baldosas están ligeramente hundidas por su junta, donde se crea un hueco de escasa altura, de unos 2-3 centímetros”.

4. A continuación obra incorporado al expediente un informe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo, de 28 de mayo de 2020, según el cual girada visita de inspección al lugar de los hechos se comprueba que “la calle está iluminada”, observando la existencia de “una baldosa suelta y hundida (...) a 1 m del bordillo, quedando 1,20 m a la pared (...). Cabe indicar que dicho obstáculo era salvable prestando la atención debida”.

Se adjunta una fotografía de la acera.

5. Mediante escrito de 1 de junio de 2020, la Secretaria del procedimiento comunica a la interesada la admisión de la prueba testifical, así como el lugar, fecha y hora en los que se practicará, indicándole la posibilidad de asistir a la misma y de formular sus propias preguntas.

El 6 de junio de 2020 comparece en las dependencias municipales la testigo propuesta, que dice conocer a la reclamante “por amistad desde hace mucho tiempo”. Interrogada por la Instructora del procedimiento sobre el motivo de la caída, contesta que “cree fue debido a que faltaba un trozo de baldosa en la acera, la cual se reparó en días posteriores por los servicios municipales”. Sobre las condiciones meteorológicas, cree que no llovía y que “había plena visibilidad”. Tras exhibírsele un reportaje fotográfico del lugar de los hechos, la testigo confirma que se corresponde con la zona donde se produjo el accidente.

6. El día 10 de junio de 2020, comparece la interesada ante la Instructora del procedimiento y otorga poder *apud acta* a favor del letrado que identifica.

7. Previa petición formulada por la Secretaria del procedimiento, el 19 de junio de 2020 se recibe un informe de la compañía aseguradora del Ayuntamiento en el que se sostiene que la reclamación debe desestimarse, al considerar que “no concurre la nota de la antijuridicidad de la deficiencia denunciada” con base en

los informes librados por la Policía Local y los Servicios Operativos. Señala que nos encontramos “con un mínimo desperfecto (...) de 2-3 centímetros según refieren los agentes de la Policía”, y “el defecto denunciado (es) inidóneo para causar daño ante peatón atento e igualmente perceptible a simple vista, sin que conste que la perjudicada tuviera ningún tipo de impedimento que le impidiera observar la deficiencia”.

8. Evacuado el preceptivo trámite de audiencia, el 10 de julio de 2020 el representante de la interesada presenta un escrito de alegaciones en el que manifiesta su oposición al informe librado por la entidad aseguradora, aduciendo “el denominado principio de confianza” y con mención de diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias relativas a “casos análogos o iguales al que ahora nos ocupa”, planteándose porqué reparó el Ayuntamiento el defecto si -como sostiene la compañía aseguradora- no representaba ningún peligro.

9. Con fecha 23 de julio de 2020, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al entender que “la irregularidad (era) perfectamente visible con una mínima diligencia y atención, por lo que no puede considerarse un riesgo objetivo y constituir factor determinante de la caída”.

Respecto a la reparación del desperfecto a los pocos días, señala que “ello prueba (...) la diligencia de la Administración en la conservación y mantenimiento de las vías, una vez se da cuenta de alguna irregularidad, y sin que por tanto pueda constituir prueba alguna de reconocimiento de imputación de responsabilidad municipal”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de julio de 2020, 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 en soporte digital.

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 31 de enero de 2020, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 22 de febrero de 2019, 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, en cuanto al plazo para adoptar y notificar la resolución expresa, debemos señalar que en la fecha de emisión del presente dictamen se ha rebasado ya el de seis meses 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.- En el presente asunto se imputan a la Administración local las lesiones sufridas tras una caída que la reclamante atribuye al mal estado de las baldosas de la calle, de Sama de Langreo.

De los informes médicos que aporta la interesada se desprende que el día del percance -22 de febrero de 2019- fue atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital por “caída casual con golpe en (miembro superior izquierdo), con dolor y limitación funcional en codo”. Se le realiza una radiografía en la que se objetiva “fractura de olecranon izq.” que requirió tratamiento quirúrgico y rehabilitador, presentando al alta -13 de noviembre de 2019- “una mínima limitación funcional: extensión -5º, flexo y pronosup. normal, con una cicatriz con buen aspecto, haciendo vida activa”. Por tanto, resulta acreditada la existencia de un daño cuyo alcance y evaluación económica determinaremos si

concurrir los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Igualmente, a la vista de la prueba testifical practicada, y dado que la Administración no cuestiona el relato de la perjudicada, podemos dar por probado que el accidente tuvo lugar en los términos expuestos por ella.

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.

La perjudicada atribuye el percance al "mal estado de las baldosas" de la acera y denuncia una mala "conservación" del pavimento, lo que supone -según ella- un "incumplimiento de las competencias propias contenidas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local". Como prueba aporta varias imágenes del lugar donde sucedió el percance en las que se aprecian dos baldosas ligeramente hundidas respecto a la rasante, cuya existencia corroboran los agentes de la Policía Local que inspeccionaron la zona, quienes informan que "la acera donde se produjo la caída tiene un ancho de 2,45 metros, en total 8

baldosas de ancho de la acera, presentando un hundimiento la cuarta fila a partir del borde de la acera, donde se observa que dos baldosas están ligeramente hundidas por su junta” creándose “un hueco de escasa altura, de unos 2-3 centímetros, y situado frente a la tienda” que se especifica.

Por su parte, el técnico de los Servicios Operativos señala que “dicha acera es de baldosa hidráulica, antideslizante de 30 x 30 cm y 3 cm de alto, con una anchura de 2,50 m, la calle está iluminada”. En cuanto a la deficiencia denunciada, no proporciona la profundidad del hundimiento dado que la inspección tuvo lugar con posterioridad a la reparación del desperfecto viario. No obstante, informa que “puede observarse en la fotografía (presentada por la reclamante) la existencia de una baldosa suelta y hundida (...) a 1 m del bordillo, quedando 1,20 m a la pared”.

Al respecto, este Consejo viene reiterando (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, pues el servicio público no comprende el mantenimiento del viario de manera tal que no puedan existir mínimos desniveles en el pavimento. Según reiterada jurisprudencia, esas irregularidades de escasa entidad -ponderándose la profundidad, 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 23 de enero de 2017 - ECLI:ES:TSJAS:2017:16-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

Asimismo, hemos señalado en otros supuestos de accidentes atribuidos a deficiencias similares que no basta con proclamar el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración para deducirla, sino que procede preguntarse si la existencia de una baldosa suelta o inestable, ligeramente hundida y la probabilidad de que se pise -la mayoría de las veces sin más consecuencias que un mínimo desequilibrio que no impide reanudar el paseo- constituye un riesgo general razonable que asume cualquier viandante, cualesquiera que sean su edad y sus concretas circunstancias, cuando utiliza las

vías públicas urbanas (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2006 y 213/2018). Sobre este extremo, venimos afirmando que los defectos aislados en el pavimento que no superen cierta entidad -normalmente los 3 centímetros- no son suficientemente relevantes como para ser reprochables a la Administración en cuestión (por todos, Dictamen Núm. 251/2019).

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, este Consejo considera que en el supuesto analizado nos hallamos ante una irregularidad que resulta jurídicamente irrelevante, teniendo en cuenta la escasa profundidad del desnivel originado por las dos baldosas defectuosas -a lo sumo 3 centímetros en su cota más alta, según el parte instruido por la fuerza pública personada en el lugar del siniestro, cuyas conclusiones no han sido cuestionadas por la interesada durante el trámite de audiencia- y que el desperfecto se emplaza en una acera con un ancho suficiente de paso.

También debe significarse que según la testigo el percance se produjo "por la tarde, a partir de las 16:00 h", y que "había plena visibilidad", y aunque no recuerda exactamente las condiciones meteorológicas, interrogada sobre si ese día llovía manifiesta que "cree que no". Tampoco los agentes consideran "que hubiese en ese momento mala visibilidad", pues a la hora de la caída "había plena luz diurna". Además, el técnico de los Servicios Operativos afirma "que dicho obstáculo era salvable prestando la atención debida". Por tanto, ponderadas las circunstancias concurrentes, estimamos que nos encontramos ante una deficiencia de mínima entidad que representa un obstáculo menor y sorteable por el común de los peatones de prestarse la atención debida, sin que entrañe un riesgo superior al ordinario que debe asumir quien transita por la vía pública.

Finalmente, no podemos compartir que la reparación posterior del desperfecto suponga un reconocimiento de responsabilidad por la Administración, tal y como aduce el letrado de la interesada, toda vez que esta actuación es expresión de la mayor diligencia en el cumplimiento de su obligación de conservación a fin de mantener el viario en condiciones óptimas, tal como ha puesto de relieve en ocasiones anteriores este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 77/2013 y 167/2019).

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, 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.