

Dictamen Núm. 61/2021

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 15 de abril de 2021, 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 18 de febrero de 2021 -registrada de entrada el día 24 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 tras tropezar con unas baldosas desniveladas.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 6 de octubre de 2020, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos tras una caída en una vía pública de la localidad.

Expone que “sobre las 13:30 horas del pasado día siete de octubre” de 2019 “sufrió una caída en la calle (...), a consecuencia del mal estado de conservación en que se encontraba la acera en el día y hora indicados”. Explica

que salía de un establecimiento sito en el número 30 de la citada calle, “en dirección” al local que especifica, “momento en el que tropieza con su pie derecho con una de las baldosas/adoquines de la acera, al encontrarse las baldosas a distinto nivel por estar hundidas varias (...) de las que conforman la citada acera (tal como muestra el reportaje fotográfico que acompaña a la presente reclamación), lo que motivó que (...) cayera de bruces al suelo”.

Indica que personada en el lugar “una patrulla de la Policía Local, a la que debió de llamar alguno de los testigos de los hechos (...), los agentes intervinientes procedieron a medir la hendidura de la baldosa que provocó la caída”, y precisa que ese mismo día acudió a las dependencias de la Policía Local para presentar la oportuna denuncia.

Señala que a consecuencia del percance hubo de acudir a un centro de salud en el que se le diagnosticaron inicialmente “policontusiones”, y que dada la persistencia del dolor y las molestias tuvo que recibir asistencia médica nuevamente en fechas posteriores, detectándosele “contracturas en ambos trapecios tras caída en octubre”, para cuya curación siguió tratamiento rehabilitador.

Tras advertir que dos meses antes de la presentación de la reclamación las baldosas han sido reparadas, solicita una indemnización ascendiente a siete mil treinta y ocho euros con cincuenta y dos céntimos (7.038,52 €), cantidad en la que incluye tanto la correspondiente a los daños personales sufridos como la relativa al tratamiento rehabilitador seguido en la sanidad privada y los daños materiales consistentes en la rotura de gafas.

Adjunta a su reclamación varias fotografías del lugar de los hechos, diversos informes médicos relacionados con la patología sufrida y facturas acreditativas del daño material ocasionado.

2. El día 9 de octubre de 2020, el Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo remite el parte instruido por los dos agentes intervinientes. En él se expone que, “personados en la dirección” indicada tras la caída, “se pudo observar que en el lugar hay una baldosa hundida, formando un reborde con el

resto de una acera de unos 2 y 3 cm dependiendo de la zona; está adosada a una tapa de registro” del servicio de aguas “situada en el borde de la acera que da a la fachada y coincidiendo en el lateral de salida” del establecimiento que se menciona, precisando que “el ancho de la acera en el lugar es de 5,10 m”.

El informe se acompaña de un reportaje fotográfico y de una copia de la comparecencia de la perjudicada ante la Policía Local.

3. Con fecha 4 de diciembre de 2020, un responsable de los Servicios Operativos emite un informe en el que señala que “efectuada visita de inspección al lugar” constata “que se trata de una acera de 5 m de anchura mínima, de baldosa hidráulica de 33 x 33 cm por 3 cm de alto. La baldosa que presenta la fotografía en la reclamación de fecha 7 de octubre de 2019 está a unos 40 cm de la fachada del edificio, la cual está hundida por una arista unos 2 cm, como puede observarse en la misma. La acera se encuentra en buen estado, la calle está urbanizada, asfaltada, señalizada y con iluminación”.

4. El día 14 de enero de 2021 comparece el testigo propuesto por la reclamante, quien explica que estaba el “día de los hechos en la terraza de una cafetería” sita al lado del establecimiento que especifica, “de la que es titular la reclamante; se encontraba sentado en la mesa más próxima a la salida” del mencionado local “cuando observó que unos viandantes ayudaban a levantar del suelo a la interesada; ante ello procedió a acercarse a ver el accidente, si bien viendo a varias personas socorriendo a la accidentada, y al comprobar que se encontraba estacionado en el lugar un vehículo de la Policía Nacional, solicitó su colaboración (...), y cree que fueron estos agentes quienes llamaron a la Policía Local”, que “se personó de forma inmediata en el lugar de los hechos” y a quienes facilitó sus datos.

Reseña que no vio “directamente” la caída, si bien identifica el lugar donde se habría producido esta y afirma ser “conocedor, por pasar a menudo por el lugar, de la existencia de un desnivel en unas baldosas de la citada acera y ese es el motivo de la caída, a su entender”.

5. Previa petición formulada por la Secretaria del procedimiento, el 22 de enero de 2020 presenta un escrito la compañía aseguradora del Ayuntamiento en el que pone de relieve que falta de acreditación de las “concretas circunstancias en que se produjo el accidente, su específica causa y mecánica de producción y, en definitiva, la relación de causalidad exigida e indispensable para que prospere la reclamación presentada”, lo que aboca a su desestimación.

6. Conferida audiencia a la interesada el 27 de enero de 2021, esta presenta un escrito de alegaciones el día 10 de febrero de 2021 en el que, a la vista de los informes incorporados al procedimiento, reitera su convicción sobre la existencia de responsabilidad municipal.

7. Con fecha 18 de febrero de 2021, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al entender que, si bien cabe admitir que la caída se produjo por el tropiezo con unas baldosas, el desnivel existente “no excede de dos centímetros” y constituye “una irregularidad menor, ponderándose la anchura de la acera y la visibilidad existente”, que excluyen su condición de riesgo objetivo.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de febrero de 2021, 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 6 de octubre de 2020, y los hechos de los que trae causa -la caída- tuvieron lugar el día 7 de octubre de 2019, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, 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, no habiéndose acordado la suspensión, se aprecia que a la fecha de emisión del presente dictamen se ha 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.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración la reclamación de responsabilidad patrimonial iniciada por la interesada tras una caída sufrida en la vía pública de la localidad de Langreo.

No ofrece duda alguna la realidad del accidente, según acredita el informe realizado por la Policía Local con ocasión del mismo. También existe constancia de la existencia de daños personales y materiales, según los diversos informes y justificantes incorporados al expediente; perjuicios cuya valoración habrá de abordarse en caso de ser estimatorio el sentido de nuestro dictamen.

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 perjudicada 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. En análogo sentido, el artículo 57 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, dispone que “Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado los elementos correspondientes a dicho servicio en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos circulan por las mismas.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en

términos de razonabilidad, y que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento.

Con relación a la determinación de las circunstancias en las que se produce el percance, observamos que, si bien el único testigo compareciente no presencié la caída, desde un criterio de apreciación conjunta de los elementos probatorios obrantes en el expediente ha de darse por acreditado el relato de la accidentada.

En efecto, tal y como hemos manifestado en ocasiones anteriores (entre otras, Dictamen Núm. 257/2019), el artículo 77.1 de la LPAC prescribe que para la valoración de la prueba practicada han de aplicarse los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, lo que nos remite, en definitiva, a la valoración conjunta de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, tomando en consideración la “disponibilidad y facilidad probatoria” que asiste a los implicados -artículo 217.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- a fin de no imponer esfuerzos desproporcionados que entrañen una suerte de *probatio diabolica* o una barrera disuasoria para quien no dispone de una prueba directa y cierta.

En el caso que nos ocupa, consta en el expediente que la perjudicada es atendida el mismo día del percance en un centro de Atención Primaria, en el que se le diagnostican lesiones plenamente compatibles con la descripción de la caída. Descendiendo a los percances en la vía pública, venimos advirtiendo que no cabe exigir al ciudadano, en toda circunstancia, una prueba cumplida del tropiezo con un desperfecto viario, resultando singularmente relevante -a fin de corroborar su relato fáctico y a falta de una auténtica testifical que acredite las circunstancias de la caída- la coherencia de sus manifestaciones con los hechos probados y con el contexto en el que se producen. Expresado en otros términos, quien se conduce rectamente y sin fisuras, y ofrece testigos que reconocen no haber presenciado la caída, bien puede servirse de pruebas indirectas o indiciarias -tales como la evidencia de que un tropiezo en la acera deriva comúnmente de algún resalte, o el hecho de ser asistida en el lugar por

viandantes o por el servicio sanitario-, pues de otro modo le quedaría vedado el acceso a la tutela de sus intereses por circunstancias tan ordinarias como carecer de un testigo ocular que constate el detalle del percance.

En estas condiciones, de la documentación incorporada al expediente resultan elementos suficientes para estimar acreditado que el accidente sufrido por la interesada se produjo en los términos por ella relatados; esto es, al tropezar con una baldosa desnivelada cuando transitaba por la calle.

En el caso analizado, se observa en las fotografías que aporta la reclamante que los desperfectos del firme se apreciaban a simple vista, máxime teniendo en cuenta que la caída se produjo a plena luz del día (sobre las 13:30 horas), sin condiciones climatológicas adversas y en una vía con un ancho de 5 metros, "asfaltada, señalizada y con iluminación" -como apuntan los Servicios Operativos del Ayuntamiento-. En cuanto al desperfecto, tanto dichos servicios municipales, como la Policía Local que procede a su medición, cuantifican la diferencia de nivel producida por la baldosa inestable en unos 2 centímetros, dato que la reclamante no discute.

Atendiendo a la entidad del desperfecto viario, no cabe apreciar infracción alguna del estándar aplicable, habida cuenta que es criterio habitual de este Consejo, en relación con deficiencias en la vía pública que afectan a la circulación peatonal, que "los defectos aislados en el pavimento que no superen cierta entidad -normalmente los tres centímetros- no son suficientemente relevantes como para ser reprochables a la Administración" (por todos, Dictámenes Núm. 188/2018 y 251/2019). En el mismo sentido, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 5 de Oviedo de 18 de junio de 2018 estima "el criterio de los 5 centímetros (...) muy adecuado para valorar si el defecto es considerable o no", al tratarse de "una medida que refleja de forma más certera la frontera entre el defecto leve y aquel que no lo es, entre la mínima anomalía que configura un riesgo inherente a la circulación peatonal y la imperfección con trascendencia, que mostraría un claro incumplimiento en el cuidado de las aceras. En el primer caso, el defecto debe ser asumido por el ciudadano que camina por las calles de una población. En el segundo, debe

responder la Administración por fracasar en su tarea de mantenimiento del espacio público y permitir, de ese modo, que haya un riesgo que excede de lo normalmente exigible”.

Atendiendo a lo señalado, resulta evidente que la presencia de un mínimo desnivel ocasionado por una baldosa suelta ubicada en una calle, perfectamente visible en una acera en buen estado para un usuario que circule con una mínima diligencia, carece de relevancia como elemento objetivo de riesgo cierto para los viandantes.

Finalmente, debemos poner de relieve que el Ayuntamiento procedió a la reparación de las baldosas ubicadas en la acera donde se produjo el suceso, tal y como reconoce la propuesta de resolución. Al respecto, tenemos que señalar que la posterior reparación del defecto, una vez conocido, no supone el reconocimiento de responsabilidad por la Administración actuante, sino una intervención municipal tendente al mantenimiento del viario en condiciones óptimas que acredita la mayor diligencia en el cumplimiento de su obligación de conservación del mismo.

En definitiva, delimitado en términos de razonabilidad el estándar de diseño y conservación exigible, en el supuesto planteado nos encontramos ante la concreción del riesgo asumido por quien se desplaza por la vía pública, pues lo que ha de demandarse del servicio público es 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 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,