

Dictamen Núm. 204/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2021, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 1 de julio de 2021 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños sufridos tras una caída en la vía pública al tropezar con una baldosa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 5 de noviembre de 2020, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una solicitud en formulario de instancia general en el que manifiesta haber sufrido una caída.

Indica que el día 17 de octubre de 2020, a las 21 horas, “paseando por la calle” a la altura que indica, tropezó “con una baldosa y cayó “de

bruces". Añade que ingresó en el Hospital y "después" pasó "por el dentista", precisando que puede "aportar testigos" que le auxiliaron.

Acompaña diversa documentación médica entre la que se encuentra el informe emitido el día de los hechos por el Servicio de Urgencias del Hospital, en el que se refleja que es atendido por una caída y conducido al hospital por una unidad de soporte vital básico "con múltiples heridas y contusiones" que requieren curación, detectándose "mínima fractura lineal sin desplazamiento" de huesos nasales, así como el informe elaborado por un odontólogo privado en el que consta que el paciente acude a la consulta con carácter urgente el día 19 de octubre de 2020 "tras haber sufrido, según refiere (...), un accidente en la calle con anterioridad". Se indica que "a causa del traumatismo" padece afectación con fractura parcial de prótesis dental y de una pieza dental.

2. Con fecha 10 de noviembre de 2020, el Concejal de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente, Infraestructuras y Distritos del Ayuntamiento de Oviedo dicta resolución por la que se acuerda "iniciar" un procedimiento de responsabilidad patrimonial, con indicación de la fecha de presentación de la solicitud, del plazo máximo para resolver y del sentido del silencio administrativo.

Consta su remisión, un mes después, al representante del interesado y a la correduría de seguros.

3. En respuesta a la solicitud de mejora realizada por el Ayuntamiento, un letrado que aporta acreditación de la representación que ejerce respecto del reclamante presenta, el 16 de diciembre de 2020, un escrito en el que expone que aquel fue atendido tras la caída por el dueño del establecimiento hostelero frente al cual se produjo, quien había presenciado la misma, añadiendo que "llamó al hijo de mi representado para que lo trasladara" al hospital, lo que "efectivamente hizo".

Indica que a consecuencia del accidente el perjudicado sufrió "lesiones orofaciales (...) consistentes en fractura de huesos propios de la nariz" y fractura de "prótesis fija convencional" dental que requirió la extracción de "restos radiculares" de determinadas piezas dentales. Asimismo, señala que se produjo heridas en la mano que precisaron sutura y contusión costal.

Aporta dos fotografías de la baldosa que provocó el tropiezo, así como la factura emitida por una clínica dental y los informes ya presentados.

4. Mediante escrito de 22 de diciembre de 2020, un responsable de la Sección de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo comunica al representante del interesado la apertura de un periodo de prueba por un plazo de diez días.

Con fecha 11 de enero de 2021 el representante del perjudicado presenta un escrito en el que propone prueba testifical e identifica a dos personas que presenciaron los hechos, precisando que la baldosa causante de la caída "sobresalía dos centímetros respecto al resto".

Solicita una indemnización ascendiente a catorce mil seiscientos sesenta y cinco euros con veintinueve céntimos (14.665,29 €).

Aporta nuevas facturas y presupuestos emitidos por la clínica dental que ha atendido al reclamante.

5. Con fecha 4 de febrero de 2021, un Ingeniero Técnico del Departamento de Infraestructuras emite informe en el que constata que, girada visita de inspección al lugar de los hechos el día 2 de febrero de 2021, se comprueba "que hay una baldosa elevada 1,5 cm respecto al plano de rasante del resto del pavimento".

El informe incluye una foto de la pieza del pavimento implicada.

6. Mediante oficio de 15 de marzo de 2021, el Asesor Jurídico del Servicio de Servicios Básicos del Ayuntamiento de Oviedo comunica al representante del interesado y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia

por un plazo de diez días, adjuntándoles una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 6 de abril de 2021, el letrado actuante presenta un escrito de alegaciones en el que reitera las consideraciones vertidas en los anteriores, y solicita una indemnización de dieciséis mil setecientos ochenta y ocho euros con cuarenta y cinco céntimos (16.788,45 €) por los conceptos de "operaciones quirúrgicas" para colocación de implantes dentales, pérdida de dientes, perjuicio personal particular moderado, perjuicio personal básico y gastos de odontólogo.

7. El día 24 de mayo de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que la sobreelevación de la baldosa no supone, atendidas sus dimensiones (1,5 centímetros), "un incumplimiento del estándar exigible a la Administración respecto al cumplimiento de su obligación de mantener las vías públicas en condiciones de uso".

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de julio 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 Oviedo objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia 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 Oviedo, 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El Ayuntamiento de Oviedo 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 LPAC dispone que "El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o 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 5 de noviembre de 2020, y la caída se produjo el día 17 de octubre de 2020, 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 debemos reparar en que, comunicada la apertura de un periodo de prueba al reclamante, este propone una testifical que no se practica. Conforme a lo dispuesto en el artículo 77.2 de la LPAC, cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor acordará la apertura de un periodo de prueba a fin de que puedan practicarse las que estime pertinentes, a lo que añade el apartado 3 que el "instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada".

En el caso examinado, si bien no se ha justificado en modo alguno la falta de práctica de la prueba mencionada, y teniendo en cuenta que el reclamante no ha objetado indefensión habiendo tenido oportunidad de hacerlo en el trámite de audiencia, en aplicación de los principios de eficacia y economía procesal no procede la retroacción de las actuaciones. No obstante, dado que el artículo 77 de la LPAC exige una resolución motivada para la inadmisión de las pruebas, debe incorporarse esa motivación en la resolución que ponga fin al procedimiento. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Asimismo, 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 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 la consideración de este Consejo un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por el interesado a consecuencia de una caída.

En cuanto al resultado lesivo del accidente, debemos advertir que, si bien el informe del Servicio de Urgencias acredita que el paciente sufrió al menos heridas que requirieron sutura y fractura mínima de huesos nasales, el emitido por el odontólogo privado que le atiende carece de la precisión suficiente para vincular, a falta de mayor detalle y concreción, el traumatismo padecido con la totalidad de las intervenciones de esa índole llevadas a cabo en los meses siguientes. En todo caso, con base en el informe hospitalario sí cabe apreciar que el percance ha presentado, cuanto menos, las consecuencias dañosas en él descritas, sin que se discuta por el Ayuntamiento

la realidad de la caída en el lugar ni en la fecha indicada por el reclamante. Por nuestra parte, únicamente cabe observar que existen discrepancias puntuales entre el relato del interesado -que afirma que su hijo lo llevó a un centro sanitario- y la documentación que él mismo aporta -en la que se refleja que tal traslado lo realizó una ambulancia-; divergencias que tampoco plantean dudas sobre la veracidad del modo de producción del accidente.

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 dicho percance se dan las circunstancias que permitan reconocer al interesado el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Oviedo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo la caída.

A tal efecto, 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 y entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas; obligación que alcanza al mantenimiento y conservación de sus distintos elementos en aras de garantizar la seguridad de quienes transitan por ellas, 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 u omisión de tal actividad. 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, y que 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, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 31 de marzo de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:898- (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” u obstáculos “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”.

Este Consejo entiende, y así lo viene manifestando desde el inicio de su función consultiva (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 177/2020), 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 circunstancias 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, el reclamante aduce que su caída tiene lugar al tropezar con una baldosa desnivelada respecto a las circundantes, cifrando la elevación en 2 centímetros; medición que el servicio municipal competente rebaja a 1,5 centímetros.

Se trataría, por tanto, de un desperfecto que no puede considerarse excepcional ni relevante en las vías públicas de cualquier ciudad. El desnivel que evidencian las imágenes aportadas resulta, por su escasa entidad, prácticamente inapreciable, pero ello no contribuye a su estimación como una deficiencia que en circunstancias normales pueda reputarse generadora de un peligro objetivo que debiera ser señalizada.

De lo expuesto se infiere que la caída no puede imputarse causalmente al estado de la vía, puesto que, de acuerdo con los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias -a los que anteriormente se ha aludido- y la doctrina de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 213/2018), los desniveles de escasa entidad no pueden erigirse en factor determinante de una caída, ya que no generan un riesgo distinto al que de ordinario asume el viandante cuando se desplaza por la vía pública, sin que pueda imponerse a la Administración un estándar de mantenimiento que resultaría inasumible sin desatender los servicios cuya cobertura merece un esfuerzo de medios. Consideramos, por ello, que la causa de la caída no puede imputarse al servicio público, que se ofrecía en el marco de los estándares admitidos.

A nuestro juicio, las consecuencias del desafortunado accidente no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. 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, 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, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.