

Dictamen Núm. 229/2021

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 4 de noviembre 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 23 de agosto de 2021 -registrada de entrada el día 2 de septiembre-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública tras tropezar a causa de una baldosa rota.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de enero de 2021, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en una calle peatonal que achaca a la existencia de un desnivel en la acera.

Expone que el día 21 de julio de 2019, “cuando transitaba por la calle,” sufrió “una caída”, precisando que “el desperfecto” que la “provocó (...)

es la existencia de una baldosa rota, la cual (...) producía un desnivel” que “no se encontraba señalizado”.

Manifiesta haber sido “socorrida inicialmente por otros viandantes y, dada la gravedad del traumatismo sufrido se solicita la presencia de una dotación de policía, la cual levantó atestado/informe de lo sucedido, siendo trasladada en ambulancia al Hospital”, donde se le diagnostica una “fractura de húmero proximal con 3 fragmentos no desplazados” y “se le pautan (...) analgésicos” e inmovilización del hombro. Indica que tras varias revisiones “manteniéndose el sling (...), es retirado a finales del mes de agosto de 2019”, iniciando tratamiento rehabilitador el día 29 de septiembre “que se mantiene hasta el 06-02-2020 (...). Quedando pendiente de revisión y valoración por los Servicios de Traumatología”, donde es dada de alta el 16 de junio del mismo año.

Cuantifica la indemnización solicitada en once mil trescientos treinta y dos euros con ocho céntimos (11.332,08 €), que desglosa en 42 días de perjuicio moderado y 289 días de perjuicio básico.

Acompaña diversas fotografías del lugar de los hechos tomadas tanto en la fecha del accidente como meses después y diversa documentación clínica.

2. El día 2 de febrero de 2021, la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo dicta Resolución por la que se acuerda iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial, constando en ella la fecha de recepción de la reclamación, el plazo de resolución del procedimiento y el sentido del silencio administrativo.

3. Mediante oficio de 26 de febrero de 2021, el Jefe del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo requiere a la reclamante para que en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud, indicando el lugar exacto en el que sufrió la caída, cómo se produjo el accidente y cuál era el sentido de su marcha.

4. Con fecha 18 de marzo de 2021, la interesada presenta en el registro municipal un escrito en el que reitera la ubicación del lugar de la caída, especificando que se “desplazaba (...) caminando en la dirección de aproximación a la calle”. Aclara que pisó “sobre una baldosa que no estaba fijada al suelo (...). Al pisar un trozo movible” perdió “el equilibrio”, tropezó y cayó “al frente”.

5. Mediante oficio de 14 de abril de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras comunica a la interesada la apertura de un periodo de prueba por un plazo de 10 días a fin de que proponga la práctica de las que considere oportunas.

6. El día 6 de mayo de 2021, la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito en el que solicita la práctica de prueba testifical, aportando los datos personales de su marido, que “acudió al lugar de los hechos inmediatamente después de la caída”, y el nombre y el teléfono de dos personas “que presenciaron los hechos y acompañaron y ayudaron a la reclamante tras la caída”, y documental, consistente en que “se solicite a la Policía Local de Oviedo atestado”.

7. Con fecha 27 de mayo de 2021, previo requerimiento efectuado por la Sección de Infraestructuras, el Jefe del Servicio de la Policía Local le remite una copia del parte de intervención. En este consta que los agentes acudieron a la calle, número 8, por una caída en la vía pública el día 21 de julio de 2019, a las 13:50 horas, así como los datos de tres personas, indicando que la primera de ellas manifestó que su esposa (cuyos datos aparecen en segundo término) “había sufrido una caída en el lugar indicado cuando transitaba desde la c/ hacia c/ Que según manifiesta, la caída se produce justo a la altura del n.º 8, a un metro y medio de la fachada, debido a unas baldosas

rotas./ Que su mujer había sido trasladada en ambulancia, pudiendo presentar algún tipo de rotura en el hombro izquierdo, aportando datos de una testigo". Se reseña de que "la patrulla actuante observa unas baldosas rotas no apreciando desnivel que provocara la caída".

8. El día 7 de junio de 2021 emite informe el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo. En él expone que "el día 28-05-2021 se gira visita de inspección al lugar donde dicen se produjo la caída, comprobando que hay alguna losa rajada, en concreto 4, pero están totalmente enrasadas con el resto del pavimento, no existiendo resaltos que pudieran ser causa de tropezones".

El informe incluye una fotografía y subraya que "en las (...) aportadas por (la) reclamante y marcadas con un círculo tampoco se aprecian resaltos en el pavimento, solo (...) las losas rajadas".

9. Mediante escrito de 16 de junio de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días para que pueda presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes.

10. El día 1 de julio de 2021, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que indica que los informes obrantes en el "expediente, consistentes en informe del Servicio de Policía Local e informe del Servicio de Obras Públicas, no hacen sino reafirmar lo ya expuesto en la reclamación inicial (...). El informe de la Policía Local reconoce que deben acudir comisionados en la fecha del siniestro por una caída (...). Expresamente refiere la Policía Local en su informe que se les hace saber que la caída se produce a consecuencia de una baldosa rota". En cuanto a lo afirmado en el informe del Servicio de Obras Públicas respecto a la inexistencia de "resaltos que puedan causar

tropezones”, indica que “debemos disentir”, afirmando que “la rotura de las baldosas es precisamente lo que produce los resaltes”.

Incide en el hecho de que la zona se ubica en “una calle” de “gran tránsito (...), una zona comercial”, que crea “un evidente peligro para los viandantes” y que “se sigue encontrando en mal estado”.

Con relación a las pruebas propuestas, pone de manifiesto que “no se ha notificado (...) resolución alguna (...), debiendo entender, por tanto, que las mismas no han sido admitidas (...). No motiva de ningún modo este Ayuntamiento su innecesariedad ni la causa por la cual las mismas podrían ser objeto de denegación./ Considera esta parte que la prueba solicitada es absolutamente necesaria” por existir controversia en cuanto a “la causación de las lesiones, y si las mismas tuvieron causa-efecto en el estado de conservación de la calzada”, y aduce “indefensión determinante de nulidad”, solicitando la “admisión de dicha prueba y (...) su práctica”.

11. Con fecha 15 de julio de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, señalando que “ha de reconocerse que de la instrucción del expediente se concluye que la interesada sufrió una caída en el lugar y momento por ella indicados./ No obstante, la causa del accidente no es atribuible al pavimento, pues ya la Policía Local (...) hace constar que no aprecia desnivel que provocara la caída y el Ingeniero municipal lo confirma”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de agosto 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 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 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 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 15 de enero de 2021, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 21 de julio de 2019, constando en las actuaciones que la paciente fue dada

de alta de las consecuencias lesivas derivadas de la misma el 16 de junio de 2020, por lo que cabe concluir que se ha accionado 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 advierte la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, cabe reparar en que, comunicada la apertura de un periodo de prueba a la reclamante, esta propone una testifical que no se practica. Como ya hemos tenido ocasión de señalar a la autoridad consultante en anteriores ocasiones (entre otras, Dictamen Núm. 172/2021), 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, se da la circunstancia de que la reclamante alega durante el trámite de audiencia que la falta de práctica de la prueba le genera indefensión; cuestión que debería haber sido atendida durante el periodo de instrucción. No obstante, en aplicación de los principios de eficacia y economía procesal, y a la luz de las pruebas obrantes

en el expediente, consideramos que no procede la retroacción de las actuaciones.

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”.

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 padecidas por la interesada como consecuencia de una caída, acaecida tras tropezar a causa de un desnivel creado en la acera por una baldosa rota, ubicada en una calle muy transitada de la zona comercial de la ciudad de Oviedo.

La realidad de la caída en el lugar y momento señalado en la reclamación es aceptada por la Administración, constandingo acreditado un daño generado por el incidente a tenor de la documentación clínica aportada. Sin embargo, debe tenerse presente que 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 en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su 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.

A tales efectos, 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 quienes transitan por ella, 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.

De otro lado, por lo que respecta a la posible omisión o incorrecto cumplimiento del deber genérico que incumbe a la Administración municipal en orden a la reparación de los desperfectos que incidan en los espacios públicos, es doctrina de este Consejo que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente, por limitado que este sea. En particular, venimos señalando que los defectos aislados en el pavimento que no superen cierta entidad -normalmente, en torno a los tres centímetros y atendiendo a las circunstancias concurrentes- no son suficientemente relevantes como para ser reprochables a la Administración (por todos, Dictamen Núm. 179/2021).

En el presente caso, la interesada afirma que el percance se produjo al tropezar por “la existencia de una baldosa rota, la cual (...) producía un

desnivel”, aportando como prueba diferentes fotografías donde claramente se aprecia un conjunto de baldosas que presentan ciertas grietas.

Sobre el particular, los informes obrantes en el expediente son claros. Si bien en el trámite de alegaciones la reclamante señala que su contenido corrobora lo expuesto por ella, lo único que resulta acreditado es la presencia de ciertas roturas, insuficientes por sí solas para provocar que una persona que transite por el lugar pueda tropezar, dado que en la vía se constata la inexistencia de desniveles. Así, el informe remitido por la Policía Local expresamente refleja que “la patrulla actuante observa unas baldosas rotas no apreciando desnivel que provocara la caída”. En el mismo sentido, el elaborado por el Ingeniero Técnico de Infraestructuras explica que “el día 28-05-2021 se gira visita de inspección al lugar donde dicen se produjo la caída, comprobando que hay alguna losa rajada, en concreto 4, pero están totalmente enrasadas con el resto del pavimento, no existiendo resaltos que pudieran ser causa de tropezones”, incluyendo una fotografía y señalando que “en las (...) aportadas por (la) reclamante y marcadas con un círculo tampoco se aprecian resaltos en el pavimento, solo (...) las losas rajadas”.

A lo anterior cabe añadir, como venimos señalando reiteradamente, que el estándar de conservación de las vías no comprende una garantía de uniformidad del pavimento, totalmente rasante y carente de irregularidad alguna, de modo que toda persona que transite por la vía pública debe adoptar precauciones proporcionadas tanto a los riesgos consustanciales y notorios -árboles o mobiliario urbano- como a las circunstancias adversas, en especial las meteorológicas, que pueden reducir la adherencia en la vía pública, así como a las propias circunstancias personales, a las visibles del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En definitiva, este Consejo entiende que las consecuencias del accidente no resultan imputables a la Administración municipal pues, si bien se acredita la existencia de ciertos desperfectos en la vía pública -que no superan el

estándar de razonabilidad exigible-, se constata que los mismos no se vinculan a la caída sufrida por la reclamante en una relación eficiente o idónea de causa-efecto.

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. 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.