

Dictamen Núm. 5/2022

V O C A L E S :

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

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de enero de 2022, 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 19 de noviembre de 2021 -registrada de entrada el día 22 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 21 de diciembre de 2018, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública. Afirma actuar “bajo la dirección letrada” de una abogada que también firma la reclamación.

Expone que el día 31 de agosto de 2018 se dirigía caminando a su puesto de trabajo cuando “tropieza con unas baldosas en mal estado cayendo al suelo”, en la confluencia de las calles y

Tras señalar que dos agentes de la Policía Local se personaron en el lugar de los hechos, manifiesta que sufrió “una fractura de radio distal y un esguince de tobillo”, para los que recibió el oportuno tratamiento hasta el 31 de noviembre de 2018.

Solicita una indemnización ascendiente a nueve mil doscientos veintiocho euros con ocho céntimos (9.228,08 €), por los conceptos de “secuelas” y periodo de “incapacidad temporal”.

Adjunta una fotografía en la que puede apreciarse una franja diferenciada que separa dos tipos de pavimento, así como el escrito remitido a solicitud de la reclamante por la Policía Local en el que se le traslada el contenido del informe emitido por los agentes intervinientes.

Aporta también diversos informes médicos relativos a la asistencia y tratamiento dispensados y los partes médicos de incapacidad temporal en los que consta que la caída fue considerada “accidente de trabajo”, figurando como fechas de la baja y del alta el 31 de agosto y el 10 de diciembre de 2018, respectivamente.

2. El día 2 de agosto de 2019 un Ingeniero Técnico de Obras Públicas municipales informa que “las baldosas ya han sido reparadas”, y aclara que “los desperfectos que existían en la acera previamente a la reparación consistían en unas seis baldosas levemente hundidas y una junta de mortero deteriorada, ocasionando desniveles de hasta dos centímetros”. Añade que “la acera existente en la calle tiene un ancho de dos metros y sesenta centímetros, encontrándose el desperfecto centrado en la zona de tránsito”.

Adjunta diversas fotografías del lugar de los hechos.

3. Con fecha 27 de septiembre de 2019, el Jefe del Servicio de la Policía Local informa que dos agentes acudieron al lugar de la caída tras ser requeridos e identificaron a dos testigos de los hechos, precisando que la afectada fue trasladada al Hospital en ambulancia.

Adjuntan tres fotografías del lugar.

4. Mediante oficio de 31 de enero de 2020, una Técnica de Gestión municipal comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia.

5. Con fecha 3 de noviembre de 2020, la reclamante presenta documentación de la que únicamente resulta accesible la relativa a la acreditación de la representación de la letrada actuante.

6. El día 12 de febrero de 2021, una funcionaria del Servicio de Patrimonio comunica a la representante de la interesada la práctica de la prueba testifical, con indicación de la posibilidad de presentar un pliego de preguntas; trámite al que se da cumplimiento el 22 de febrero de 2021.

En el oficio se precisa que la reclamante “solicitó el recibimiento a prueba del presente procedimiento”, proponiendo la práctica de prueba testifical.

7. Mediante oficio de 24 de septiembre de 2021, una Técnica municipal comunica a la interesada que ninguno de los testigos citados ha comparecido para la práctica de la prueba, concediéndole un nuevo trámite de audiencia.

Ese mismo día, la representante de la perjudicada presenta un escrito de alegaciones en el que se ratifica en la petición contenida en su reclamación.

8. Con fecha 17 de noviembre de 2021, una Técnica de Gestión y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos elaboran propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella admiten el relato de los hechos y las circunstancias de la caída pero, a la vista del informe emitido por el Servicio municipal competente y las fotografías incorporadas al expediente, consideran que “el desperfecto carece de entidad suficiente para atribuir a este Ayuntamiento la responsabilidad del resultado lesivo”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de noviembre 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 Gijón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para la consulta del expediente electrónico.

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 Gijón, 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, pudiendo actuar por medio de representante debidamente acreditada conforme a lo previsto en el artículo 5.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado como 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 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 21 de diciembre de 2018, y la caída se produjo el día 31 de agosto de ese mismo año, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, es claro que la pretensión resarcitoria 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, advertimos que no se ha cursado a la reclamante la comunicación prevista en el artículo 21.4 de la LPAC, conforme al cual en los procedimientos iniciados a instancia de parte debe notificarse al interesado, “dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento”, el “plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo”, y “la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente”.

Asimismo, apreciamos ciertas dilaciones sin justificación aparente en la instrucción del procedimiento, siendo especialmente destacables las existentes entre la presentación de la reclamación (diciembre de 2018) y la emisión de informe por parte del Servicio responsable (agosto de 2019), y entre la apertura del primer trámite de audiencia (enero de 2020) y la citación para la práctica de la prueba testifical (febrero de 2021). Tal demora contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de celeridad e impulso de oficio reconocidos expresamente en el artículo 71 de la LPAC e incumple el derecho a una buena administración que incluye la resolución de los expedientes en un plazo razonable (artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Ello provoca que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya 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 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 por la interesada tras caer en una acera de Gijón cuando tropezó con unas baldosas.

Los informes médicos aportados acreditan la realidad de los daños derivados de una caída, cuyas circunstancias y modo de producción asume el Ayuntamiento y resultan, a nuestro juicio, probadas en virtud del conjunto de datos existentes en el expediente; singularmente, con base en el informe policial emitido por los agentes personados en el lugar tras la caída y el informe emitido por el Servicio de Urgencias al que es trasladada la afectada.

Ahora bien, 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 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, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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.

A la vista de las imágenes incorporadas al expediente, apreciamos que los desperfectos visibles afectan a la franja o junta que delimita dos tipos de

pavimento, en el punto en el que se produce la confluencia de dos calles, pudiendo observarse que la misma presenta grietas, sin que ninguna de las baldosas circundantes aparezcan resquebrajadas. El Servicio de Obras Públicas competente detalla, a su vez, que en el lugar existen “seis baldosas levemente hundidas”, y cifra los desniveles existentes en “hasta dos centímetros”; medición que la reclamante no objeta. Conforme a su relato, además, la caída se produce a causa de las baldosas y no de la indicada franja que conforma la junta de unión entre las dos calles.

En relación con accidentes atribuidos a deficiencias similares venimos reiterando (por todos, Dictámenes Núm. 31/2006, 213/2018 y 251/2019) 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. En este sentido, según reiterados pronunciamientos judiciales, las irregularidades de escasa entidad -ponderándose 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). También inciden estos pronunciamientos (por todos, 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 que “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible, esto es, cuando hay imposibilidad técnica (carencia de medios, ingenios o soluciones para ofrecer una prestación eficaz, exacta o instantánea)” o “imposibilidad económica (el servicio supondría un coste tan

desproporcionadamente elevado que rompería el equilibrio presupuestario y menoscabaría la mínima atención a otros servicios públicos de obligada prestación)", ya que "no existe relación de causalidad idónea" ante pequeños obstáculos que "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".

En definitiva, la existencia de unas baldosas ligeramente desniveladas, cuya oscilación provocaría una diferencia de altura de la indicada medición (2 centímetros) y, por tanto, su pisada es únicamente susceptible de causar, en la mayoría de los casos, un mínimo desequilibrio sin ulteriores consecuencias, constituye un desperfecto carente de entidad suficiente para afirmar la concurrencia de un mal funcionamiento del servicio público municipal. Ello sin perjuicio de que, dado que según el relato de la propia interesada ella sería conocedora del trayecto seguido puesto que es el que conduce a su puesto de trabajo, resulta presumible que sea plena conocedora del tipo de pavimento existente en la zona y de sus singularidades; dato que facilita la posibilidad de sortear el mínimo riesgo que la indicada deficiencia pueda suponer y que, tal y como ilustran las fotografías, no implica una infracción del estándar exigible.

Por último, debemos recordar que este Consejo viene manifestando reiteradamente que la posterior reparación de las anomalías detectadas no supone reconocimiento municipal de incumplimiento del estándar sino expresión de la máxima diligencia en el mantenimiento del viario (por todos, Dictamen Núm. 147/2019).

En suma, aunque consta la realidad de la lesión sufrida por la reclamante, no se aporta prueba adecuada y suficiente que permita imputar ese efecto lesivo a la Administración. Tampoco asumiendo el relato de la accidentada procedería su resarcimiento, pues la deficiencia viaria invocada no puede reputarse motivo eficiente de una caída, que es aquí concreción del

riesgo ordinario que asume cualquier viandante cuando transita -consciente o distraídamente- por la vía pública.

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,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.