

Dictamen Núm. 38/2022

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 17 de febrero 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 14 de diciembre de 2021 -registrada de entrada el día 28 del mismo mes-, 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 al tropezar con un resalte existente en la acera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 22 de abril de 2021, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída en la vía pública el día 29 de junio de 2020.

Expone que transitaba por la avenida, “un poco más arriba del número 32”, cuando “tropezó bruscamente con un resalte (...) constituido por unas baldosas sueltas que se elevaban unos cinco centímetros sobre la rasante de la propia acera, lo que provocó su violenta caída al suelo”, padeciendo “graves daños personales”.

Indica que fue auxiliada por varias personas, e identifica a la empleada de un negocio cercano, quien dio aviso a la ambulancia que procedió a su traslado, y que “tiempo después la Policía Local se personó en el lugar levantando atestado del accidente y acordonando la zona donde se produjo la caída”.

Refiere haber sufrido daños corporales a consecuencia de la caída, que concreta en “mano izquierda: fractura con fragmento dorsal no desplazado base de F2 del pulgar (...). Rodilla derecha: fractura de rótula derecha no desplazada./ Traumatismo facial con herida supraciliar./ Pie derecho: sin lesiones óseas agudas”. Señala que estas lesiones fueron tratadas de urgencia en el Hospital, donde le colocaron “una férula inguino-maleolar, recomendándole no apoyar en los primeros 3 días y después deambulación con apoyo parcial y muletas”, por lo que hubo de permanecer ingresada en una “residencia geriátrica (...) durante los meses de julio y agosto al precisar ayuda para su aseo y alimentación”.

Fija la cuantía indemnizatoria, con base en el informe pericial de aporta, en veintiún mil ochocientos veintinueve euros con setenta y un céntimos (21.829,71 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 46 días de perjuicio personal particular moderado, 64 días de perjuicio personal particular grave, 7 puntos de secuelas funcionales y 4 puntos de secuelas estéticas, pérdida de calidad de vida leve bajo, gastos de residencia y coste de informe médico.

Propone prueba documental, consistente en la aportación al expediente del informe de la ambulancia y del atestado instruido, y testifical de la persona cuyos datos señala.

Acompaña copia de la siguiente documentación: a) Fotografías del lugar de los hechos tomadas tras la colocación de vallas por parte de la Policía Local. b) Diversa documentación médica entre la que figura el informe del Servicio de Urgencias de 29 de junio de 2020, donde se reseña como motivo de la consulta “policontusa tras caída”. c) Facturas e informe médico pericial. d) Informe suscrito por una facultativa máster en Valoración Médica del Daño Corporal e Incapacidades Laborales.

2. El día 26 de abril de 2021, el Primer Teniente de Alcalde y Concejales de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente, Infraestructuras y Distritos del Ayuntamiento de Oviedo dicta resolución por la que se acuerda iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

3. Mediante oficio de 14 de mayo de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras traslada a la interesada la citada resolución. En ella queda constancia de la fecha de recepción de la reclamación en el Ayuntamiento de Oviedo, del plazo de resolución y notificación del procedimiento y del sentido del silencio administrativo.

Con la misma fecha, le comunica 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.

4. Solicitada copia del parte de intervención a la Policía Local, es remitido por el Jefe del Servicio el día 17 de mayo de 2021. En él se refleja que los agentes que acudieron el 29 de junio de 2020 al lugar del accidente dejaron constancia de que “la acera tiene unas cuatro baldosas en mal estado, sobresaliendo sobre las demás, así como restos de sangre”; que identificaron a los presentes, y que aseguraron la zona con dos vallas. Tras acudir al Hospital tomaron los datos de la accidentada.

Se aportan fotografías del lugar.

5. El día 24 de junio de 2021, previo requerimiento efectuado por el Asesor Jurídico del Servicio de Infraestructuras, emite informe el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo. En él indica que “se gira visita de inspección al lugar donde dicen se produjo la caída, comprobando que las baldosas causantes de la misma habían sido reparadas”. Añade que “examinados nuestros archivos comprobamos que con fecha 2-7-2020, atendiendo un parte de la Policía Local, donde se nos informaba de la citada caída, la empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento de zona urbana procedió a su reparación”.

Se acompaña fotografía “del estado actual” de la acera.

6. Mediante oficio de 7 de julio de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras requiere al Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo para que informe “sobre la dimensión estimada del saliente de la baldosa, utilizando para ello la foto del atestado que la Policía Local realizó inmediatamente ocurrido el accidente”.

7. Con fecha 15 de julio de 2021, el Ingeniero Técnico de Infraestructuras señala que “el tipo de baldosa existente en la zona tiene un grosor de 4 cm, observando la fotografía en relación con el bolígrafo que en ella aparece se puede estimar en 1,5 cm el resalte producido al quebrarse la baldosa”.

8. Mediante oficio notificado a la reclamante el 9 de septiembre de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

No consta que se hayan presentado alegaciones.

9. Con fecha 2 de diciembre de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que no concurre un incumplimiento del estándar exigible a la Administración en cuanto a su obligación de mantener las vías públicas en condiciones de uso sin peligro para quienes transitan por ellas. Aun admitiendo que de “la instrucción del expediente se concluye que la interesada sufrió una caída en el lugar y momento por ella indicados, pues el atestado policial es prueba de ello y hace innecesaria la prueba testifical”, y “sin negar que en el lugar del siniestro existían cuatro baldosas en mal estado”, afirma que “la deficiencia (...) es mínima, pues el Ingeniero municipal (...) estima en 1,5 cm” el “resalte de la baldosa quebrada sobre la rasante, además de que era visible, dado que la caída se produjo aún con luz natural, y evitable, pues la acera tiene

una anchura de unos 2,5 m, y según se observa en las fotos de la Policía Local presentaba buen estado general, salvo la descrita anomalía”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de diciembre 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 22 de abril de 2021, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 29 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 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 como consecuencia de una caída al tropezar con un desnivel en la acera.

La realidad del percance y de sus consecuencias dañosas quedan acreditadas a la vista del parte de la Policía Local y la documentación clínica incorporada al expediente. Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar *per se* la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo preciso examinar si se dan en el caso concreto las circunstancias que permitan reconocer a la interesada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si la lesión ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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 quienes transitan por ella, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a las personas 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.

Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 162/2021) 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 la doctrina del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (por todas, Sentencia 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 por instalación de tapas de alcantarillas o bases de los marmolillos, los cuales (...) 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”.

Este Consejo entiende, y así lo viene manifestando desde el inicio de su función consultiva, que quien camina 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, así como pequeñas irregularidades. Singularmente, el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales, a las visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En el asunto sometido a nuestra consideración la Administración acepta el relato fáctico de los hechos en atención a lo informado por la Policía Local, y reconoce la existencia de un desperfecto -descrito y documentado por los agentes intervinientes- en el lugar en que se produjo el percance. Las fotografías incorporadas al expediente permiten observar una acera con un buen estado de conservación general que presenta una grieta o rotura en algunas baldosas. La interesada afirma que el desperfecto consistía en “un resalte (...) constituido por unas baldosas sueltas que se elevaban unos cinco centímetros sobre la rasante”, y los dos agentes intervinientes puntualizan que la acera presentaba “cuatro baldosas en mal estado, sobresaliendo sobre las demás”. La controversia se reduce a la entidad del desperfecto, debiendo repararse en que la reclamante aduce, sin soporte objetivo alguno, que las

baldosas “se elevaban unos cinco centímetros sobre la rasante”, mientras que en el informe del Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento se justifica razonadamente que el resalte puede estimarse “en 1,5 cm”, acudiendo para ello a las fotografías realizadas por la Policía Local. Entre estas aparece una imagen en la que se emplea un bolígrafo que permite determinar, por comparación, el tamaño del desperfecto; así, constando que el grosor de las losetas empleadas es de 4 cm, cabe deducir la escasa entidad del desnivel denunciado. En definitiva, estamos ante un desperfecto de entidad menor, cuya eliminación no puede racionalmente exigirse al servicio público por resultar inasumible el esfuerzo de medios que conllevaría la erradicación de estos ligeros resaltes en todas las vías urbanas. A su vez, no se trata de un desperfecto generador de un peligro cierto -ni consta que haya provocado otros percances-, pues es fácilmente perceptible por el viandante, quien no se enfrenta a un desequilibrio sorpresivo o imprevisible sino a un obstáculo notorio y sorteable para el peatón que ajuste su cautela a las condiciones manifiestas de la vía.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias y la reiterada por este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 162/2021), 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, en consecuencia, que la causa de la caída no puede imputarse al servicio público, que cumplía con los estándares comúnmente admitidos. En este mismo sentido, hemos señalado en ocasiones anteriores (entre otras, Dictámenes Núm. 31/2014, 190/2015 y 13/2017) que el vallado o señalización posterior al siniestro y la ulterior reparación de los desperfectos no encierran un reconocimiento de la infracción de un estándar, sino que son expresión de la máxima diligencia en su cumplimiento en cuanto se manifiesta la potencialidad lesiva de una deficiencia.

En suma, a nuestro juicio las consecuencias del 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, 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.