

Dictamen Núm. 63/2022

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

Secretaria:
de Vera Estrada, Paz,
Letrada Adjunta a la Secretaría
General

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 24 de marzo de 2022, por medios electrónicos, 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 31 de enero de 2022 -registrada de entrada el día 16 de febrero de ese mismo año-, 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 con una baldosa en mal estado.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de abril de 2021 un abogado, en nombre y representación del interesado, presenta en el Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que el día 29 de mayo de 2020, sobre las 20:24 horas, “mientras realizaba actividad física por la calle, sufrió una caída como consecuencia

del mal estado de las baldosas del pavimento público que le causó diversas lesiones”.

Manifiesta que “al lugar de los hechos acudió una patrulla de la Policía Local que pudo comprobar el deficiente estado de las baldosas, colocando una valla municipal para advertir a los transeúntes”.

Achaca el incidente “al deficiente estado de conservación de la vía”, la cual adolece de “una total y absoluta falta del más mínimo cuidado y mantenimiento, lo que sin duda terminó por provocar, en una necesaria relación causal, la caída”.

Indica que a consecuencia de ello “sufrió una serie de lesiones que precisaron de asistencia médica”, siendo atendido en el Servicio de Urgencias, y que “en las siguientes semanas persisten los dolores y se le prescribe medicación”, valorándolo presencialmente los días 13 de agosto de 2020 y 7 de enero de 2021.

Cuantifica la indemnización solicitada en siete mil quince euros con sesenta y ocho céntimos (7.015,68 €), que desglosa en 224 días de perjuicio personal básico, a razón de 31,32 euros diarios.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Escrito rubricado por el interesado en el que se autoriza al letrado actuante a “llevar a cabo cuantas gestiones (...) sean precisas (...) en relación al siniestro” referido. b) Atestado instruido por la Policía Local el día de los hechos -que incluye diversas fotografías del lugar del accidente-. En él se refleja que “sobre las 20:24 horas del día 29 de mayo de 2020 (...) son comisionados a la calle s/n (junta dilatación puente)”, y observan “al filiado en el suelo sentado, se había caído como consecuencia de un tropezón en una baldosa en mal estado de la que venía corriendo por la acera izquierda, sentido (...). Tiene hombro y cadera izquierda con rozadura y se queja de la zona de las costillas del lado izquierdo a consecuencia de la caída/. Se comisiona a servicios sanitarios y aconseja traslado hospitalario. El filiado declina acudir y ser trasladado al hospital. Se coloca una valla municipal para advertir la baldosa. Se comunica (...) la deficiencia para la reposición y corrección de dicha acera. Varias

baldosas se encuentran elevadas + 3-4 cm y en mal estado./ Se adjuntan fotos hechas con el móvil por la patrulla actuante”. c) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital de 30 de mayo de 2020. En él se recoge que acude por “policontusiones tras sufrir caída en la vía pública ayer, al tropezarse con una baldosa”, siendo diagnosticado de “contusión en últimos arcos costales izquierdos./ Contusión hombro y cadera izquierda”. Se le recomienda poner hielo en la zona y tomar antiinflamatorio cada ocho horas durante 5 días, con control por su médico de Atención Primaria. d) Hojas de episodios del Centro de Salud en las que se anota, el 30 de junio de 2020, que “sigue con dolor en costado izdo.”; el 13 de agosto de 2020, que persiste el dolor en el “hombro más coxalgia derecha. Insisto en (tratamiento) médico”, que se pauta; el 12 de noviembre de 2020, en consulta telefónica, la esposa del interesado refiere mejoría pero con dolor a nivel de hombro; el 7 de enero de 2020, que mantiene dolor “que relaciona con la noxa traumática del 30-5-2020. El dolor costal parece haberse resuelto. Mantiene hombro doloroso leve. La conexión de la clínica actual con la noxa traumática del 30-5-2020 debe ser establecida por un peritaje específico”.

2. El día 30 de abril de 2021, la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo dicta resolución por la que se acuerda iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial. En ella se deja constancia de la fecha de recepción de la reclamación, del plazo máximo de resolución del procedimiento y del sentido del silencio administrativo.

Dicha resolución se notifica al interesado el 24 de mayo de 2021.

3. Mediante oficio de 14 de mayo de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras comunica al interesado 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. El día 4 de junio de 2021, el perjudicado presenta un escrito en el que solicita “que se remita requerimiento al servicio municipal responsable del mantenimiento y conservación de la vía pública en la que tuvo lugar la caída, a fin de que aporte copia del informe de reparación de la misma tras el aviso de la policía municipal; así como del informe anterior al mes de mayo de 2020 sobre el estado de la vía pública”, y que “se aporte al procedimiento el listado de quejas y reclamaciones por caídas e incidentes en la calle

5. Mediante oficio de 23 de junio de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras requiere al interesado para que proceda a la mejora de su solicitud indicando el lugar exacto en el que sufrió la caída, cómo se produjo el suceso y cuál era el sentido de su marcha.

6. El día 12 de julio de 2021, el interesado presenta un escrito en el que señala que sufrió la caída en la “calle, s/n (junta de dilatación puente)”; que fue debida al “mal estado de la baldosa, las mismas se encuentran en mal estado y elevadas”, y que transitaba por la “calle, acera izquierda, sentido

Añade que “al lugar de los hechos acude una patrulla de la Policía Local”, y acompaña el informe suscrito por el Jefe Accidental de la Policía Local el 20 de julio de 2020.

7. Con fecha 27 de septiembre de 2021, previo requerimiento efectuado al efecto, el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo informa que “el día 17-09-2021 se gira visita de inspección al lugar donde dicen se produjo la caída, comprobando que las baldosas causantes de la misma habían sido reparadas”, y adjunta una fotografía del estado actual de la zona. Aclara que dicha reparación fue llevada a cabo “en fechas posteriores a la de la caída”, constando en sus archivos, y añade que, “observando las fotografías aportadas por la Policía Local en su informe, comparando el bolígrafo que en ellas aparece, se puede estimar que el resalto existente no supera los 2 cm”.

8. Mediante escrito de 21 de octubre de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras comunica al interesado la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días para que pueda presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes.

9. El día 10 de noviembre de 2021, el reclamante presenta un escrito en el que solicita una copia del informe técnico incorporado al expediente, petición a la que se da respuesta el 29 de ese mismo mes.

10. Con fecha 27 de diciembre de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella señala que, “sin negar que en el lugar del siniestro existía una baldosa elevada respecto de la rasante de la acera no más de 2 cm”, se aprecia que “la acera presenta buen estado general, siendo el descrito el único defecto de una acera que tiene una anchura superior a los 2,5 metros, lo que permitía a cualquier peatón que transitara por el lugar prestando la atención mínima exigible evitar sin esfuerzo alguno pisar en la baldosa ligeramente elevada que, además dada la hora del accidente a plena luz del día, era perfectamente visible./ Lo expuesto supone que dicha pequeña deficiencia en el pavimento, visible y evitable, no supone un incumplimiento del estándar exigible a la Administración”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 31 de enero de 2022, 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 establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

En este caso, la reclamación se presenta por un letrado que afirma actuar en representación del perjudicado, y acompaña un escrito rubricado por este con copia parcial de su documento nacional de identidad en el que se le autoriza a "llevar a cabo cuantas gestiones (...) sean precisas (...) en relación al siniestro acontecido el pasado 29-05-2020 en calle s/n (junta dilatación puente)". Dicho documento no acredita debidamente la representación conferida, pues no satisface lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 5 de la LPAC, ni cabe presumir aquella representación al amparo de lo establecido en el apartado 7 del mismo artículo. No obstante, habida cuenta de que la Administración no ha cuestionado en ningún momento la representación, en aplicación del principio de eficacia procede analizar el fondo de la cuestión controvertida, no sin antes advertir de que si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la

responsabilidad patrimonial de la Administración no cabría una estimación de la reclamación sin que esta, por el procedimiento legal oportuno, verifique dicha representación.

El Ayuntamiento de Oviedo 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 26 de abril de 2021, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 29 de mayo de 2020, por lo que es claro 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. La primera de ellas consiste en la emisión de una resolución por la que se acuerda “iniciar un procedimiento administrativo”. Al respecto, debemos recordar que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, en virtud de lo señalado en los artículos 54 y 67 de la LPAC, la mera presentación de la reclamación a instancia de parte supone que el procedimiento se ha iniciado, sin necesidad de acto

expreso alguno de la Administración y con independencia de las formalidades que la entidad local considere oportunas para el nombramiento del instructor.

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 el interesado como consecuencia de una caída acaecida sobre las 20:24 horas, mientras practicaba deporte en la calle, de Oviedo.

La realidad del percance en el lugar y momento señalados en la reclamación es aceptada por la Administración -y corroborada por los agentes de la Policía Local que acuden al lugar de los hechos-, constando acreditado un daño generado por el incidente a tenor de la documentación clínica aportada.

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 en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer al reclamante su derecho a ser indemnizado 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.

En el supuesto analizado, el reclamante afirma de manera imprecisa que “sufrió una caída como consecuencia del mal estado de las baldosas del pavimento público”, incidiendo en “el deficiente estado de conservación de la vía”, que adolece de “una total y absoluta falta del más mínimo cuidado y mantenimiento”, y añade que “una patrulla de la Policía Local (...) pudo comprobar el deficiente estado de las baldosas”. El informe policial refleja que encuentran al interesado sentado en el suelo (“se había caído como consecuencia de un tropezón en una baldosa en mal estado de la que venía corriendo por la acera izquierda, sentido”), y señala que “varias baldosas se encuentran elevadas + 3-4 cm y en mal estado./ Se adjuntan fotos hechas con el móvil por la patrulla actuante”. En las imágenes se aprecia un tramo de vía amplio, sin obstáculos y en buen estado de conservación, salvo un grupo de tres baldosas que presenta grietas a unos metros de distancia de donde aparece el corredor sentado en el suelo. En una de ellas aparece colocado un bolígrafo para mostrar el desnivel que presenta la acera en su punto crítico, sin que llegue a superar la mitad del capuchón. A la luz de las fotografías, el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo indica en su informe de 27 de septiembre de 2021 que “se puede estimar que el resalto existente no supera los 2 cm”. Sobre el estado de la vía, la Administración

afirma que “la acera presenta buen estado general, siendo el descrito el único defecto de una acera que tiene una anchura superior a los 2,5 metros”.

Resulta, por tanto, acreditado que, al contrario de lo que afirma el interesado cuando denuncia “un más que deficiente estado de conservación, adoleciendo de una total y absoluta falta del más mínimo cuidado y mantenimiento”, la zona de tránsito se encontraba en buen estado general, si bien presentaba un resalte o desnivel entre baldosas que, en su cota más elevada, debe estimarse en el entorno de los 2 cm, pues el bolígrafo al que se recurre para contrastar la entidad de la deficiencia permite aproximar una medición ajena a la subjetividad.

Adverado ese estado de cosas, debemos recordar que es doctrina de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 26/2022) 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 en una acera, por limitado que este sea. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona. Al aplicar lo razonado al caso concreto sometido a nuestra consideración hay que tener presente la ausencia de obstáculos en la vía que limitasen la visibilidad, la falta de constancia de otros accidentes en el mismo punto y, finalmente, la escasa entidad del desperfecto acreditado.

Al respecto, este Consejo viene estimando que los defectos aislados en el pavimento que no rebasen cierta entidad no son suficientemente relevantes como para ser reprochables a la Administración (por todos, Dictamen Núm.

229/2021). Según reiterados pronunciamientos judiciales, las irregularidades de escasa entidad -ponderándose la anchura del paso y la visibilidad existente- no entrañan un riesgo objetivo ni pueden racionalmente considerarse factor determinante de una caída, por tratarse de obstáculos sorteables por el común de los peatones a los que no cabe anudar un riesgo superior al ordinario que asume 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).

Entendemos, por tanto, que la ligera deficiencia a la que se imputa el accidente no es susceptible -por su entidad y ubicación, y sin obstáculos que reduzcan su visibilidad- de generar un peligro cierto para los peatones, por lo que no puede elevarse a causa hábil del siniestro, y no se estima incumplido el estándar de mantenimiento exigible a la Administración municipal en el ejercicio de sus responsabilidades.

Además, el propio interesado reconoce que el percance se produjo durante la práctica de un deporte -correr a velocidad moderada al aire libre-, lo que, como venimos señalando (por todos, Dictamen Núm. 365/2011), constituye una actividad de riesgo cuya eventual incidencia en el suceso no puede descartarse.

Resta reseñar que el hecho de que los desperfectos fueran posteriormente objeto de reparación no supone reconocimiento del incumplimiento del estándar, sino expresión de la máxima diligencia en su cumplimiento, como ha puesto de relieve en ocasiones anteriores este Consejo (entre otras, Dictamen Núm. 262/2019).

En definitiva, este Consejo entiende que las consecuencias del accidente sufrido por el reclamante mientras practicaba una actividad deportiva no exenta de riesgo 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 el 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.