

Dictamen Núm. 76/2022

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

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 7 de abril de 2022, 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 17 de febrero de 2022 -registrada de entrada el día 22 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Mieres formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída producida al descender de un autobús y que atribuye al deficiente estado del firme.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 31 de marzo 2021 una letrada, en representación de la interesada, presenta en el registro del Ayuntamiento de Mieres una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída producida al descender del autobús en el que viajaba, y que atribuye al deficiente estado del firme en la zona donde efectuó su parada el vehículo.

Expone que el día 14 de enero de 2020 “acudía a Mieres en el autobús urbano (...), siendo su parada la sita en la calle”, y que “al descender del autobús y a resultas del deficiente estado del firme en la zona de parada (...) sufre una aparatosa caída”, por lo que es trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital

Señala que como consecuencia del percance sufrió un “traumatismo (...) con resultado de hematoma extenso en región lateral de miembro inferior derecho, no a tensión, dolor a palpación (...). Fue dada de alta con tratamiento para el dolor y orden de reposo, siguiendo el control en Atención Primaria”. Indica que el 22 de enero de 2020 debe acudir nuevamente al hospital “por evolución tórpida con abundante edema perilesional sobre zona erosiva, con signos inflamatorios perilesionales y hematoma difuso distal a rodilla, sin flebitis. El diagnóstico que se le da es de herida sobreinfectada, debiendo seguir a reposo, con curas diarias en el centro de salud”, y precisa que el 25 de mayo de 2020 “recibe el alta por curación”.

Manifiesta que “el proceso clínico iniciado el día 14-01-2019 (*sic*) puede considerarse consolidado a fecha 21-05-2021 (*sic*), día en el que se da por estabilizado (...) y ya puede apoyar y caminar, transcurriendo un total de 126 días”.

Indica que el daño sufrido “tiene como causa directa, exclusiva e inmediata la caída producida por el deficiente estado de la vía pública en la zona de parada del autobús municipal”.

Cuantifica la indemnización solicitada en seis mil setecientos ochenta euros con seis céntimos (6.780,06 €).

Interesa la testifical de la conductora del autobús, aportando exclusivamente su nombre y requiriendo que se proceda a su identificación por parte de los responsables de la gestión del servicio municipal de transporte urbano.

Adjunta a su escrito copia de los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital, de 14 de enero de 2020, en el que

consta "hematoma extenso en región lateral de miembro inferior derecho, no a tensión, dolor a la palpación. No signos de sobreinfección", estableciéndose el diagnóstico de "contusión miembro inferior derecho" y recomendándosele "control y revisión por su médico de Primaria./ En caso de empeoramiento volver de nuevo a Urgencias". b) Informe del mismo centro, de 22 de enero de 2020, en el que se reseña "herida contusa MID probablemente sobreinfectada". c) Informe del Servicio de Salud del Principado de Asturias, de 25 de mayo de 2020, en el que se recoge que "la paciente ha estado curándose de la lesión que se hizo el 14 de enero de 2020 hasta hoy, día en que se objetiva curación definitiva de la herida". d) Dos fotografías de la zona donde se produjo el accidente y otras dos del estado que presentaba el miembro lesionado.

2. Mediante escrito de 19 de mayo de 2021, la Unidad Administrativa de Patrimonio del Ayuntamiento de Mieres comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y los efectos de un eventual silencio administrativo.

3. El día 29 de abril de 2021, se incorpora al expediente un informe de los servicios técnicos municipales. En él se indica que "se desconoce la distancia a la que el bus quedó de la acera, por lo que ella expresa al descender no se bajó en la zona acerada sino en la pavimentada, al pisar la zona del aglomerado sufrió una caída produciéndose una contusión sobre la región lateral del miembro inferior derecho./ Observando las dos fotografías por ella aportadas, se aprecia que el pavimento está abombado, con lo que ahí existe un bache y este posee además la característica denominada 'piel de cocodrilo' (esto quiere decir que el peso del tráfico lo agrieta). Ambas características este técnico entiende que no son suficientes para que se produzca la caída, está algo elevado el bordillo, sobre 17 cm respecto a la altura del aglomerado y las grietas que este posee no tienen faltas de material que permitan que al apoyar ella su pie se pueda desestabilizar".

4. Mediante escrito de 9 noviembre de 2021, la Técnica de Administración General de Contratación y Patrimonio comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por plazo de quince días.

El día 3 de diciembre de 2021, la representante de la interesada presenta un escrito de alegaciones en el que manifiesta su disconformidad con “el informe técnico de 29-04-2021 que descarta el nexo causal”, y afirma que este radica en “la existencia de deficiencias en la calzada”, no habiendo “el menor indicio, ni menos base probatoria, de que la caída obedeciera a una falta de diligencia en la conducta de la víctima, ni apreciándose que la conducta del conductor del autobús incidiera en el resultado”, por lo que considera que “procede declarar la responsabilidad”.

5. Con fecha 22 de diciembre de 2021, emite informe jurídico la Unidad Administrativa de Patrimonio. En él señala que “la reclamante no ha aportado prueba alguna, limitándose a proponer, como única prueba, la declaración de la conductora del autobús, a quien no se ha podido citar por haber facilitado como único dato de identificación de la misma su nombre (...) y no ser correcto, pues no existe conductora alguna con dicho nombre en la Empresa Municipal de Transportes. No obstante, dada la importancia que podría tener su declaración, nos hemos puesto en contacto con la conductora que realizó la ruta (...) el día 14-01-2020 y nos ha manifestado que no tiene conocimiento (...) de que ese día se haya producido caída alguna, ni tampoco recuerda la distancia de la acera a la que paró el autobús. Por lo tanto, no puede darse por acreditada la mecánica del accidente, ni siquiera que este haya tenido lugar en la zona indicada (...). En cualquier caso, a la vista de los informes técnicos obrantes en el expediente se considera que de haberse producido los hechos como relata la reclamante no existiría nexo causal, porque la caída se habría producido por haber apoyado el pie en la calzada cerca del bordillo sin margen para maniobrar, pues el estado del pavimento no presenta problemas”.

6. El día 23 de diciembre de 2021, la Técnica de Administración General de Contratación y Patrimonio del Ayuntamiento de Mieres elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, remitiéndose al anterior informe.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de febrero 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 Mieres 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 Mieres, 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 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). Ahora bien, tanto la reclamación como el escrito de alegaciones figuran suscritos por una letrada que dice actuar en representación de la interesada, pero no obra entre la documentación remitida a este Consejo acreditación alguna al respecto. Así pues, y aunque la Administración no la haya cuestionado en ningún momento, si finalmente 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 previamente quede debidamente acreditada la representación de la perjudicada, debiendo concederse a la representante un plazo para subsanar tal defecto.

El Ayuntamiento de Mieres 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 31 de marzo de 2021, y la caída de la que trae origen acaeció el día 14 de enero de 2020. Sin embargo, consta en el informe del Servicio de Urgencias de 22 de enero de 2020 que la herida se hallaba sobreinfectada, por lo que debió seguirse el correspondiente tratamiento médico hasta su curación, que tuvo lugar -a tenor del documento del Servicio de Salud del Principado de Asturias incorporado al expediente- el 25 de mayo de 2020, por lo que 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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. Así, se observa que no constan en el expediente los justificantes de la recepción por la destinataria de las comunicaciones llevadas a cabo por la Administración, por lo que debería procederse a su incorporación al mismo. Ahora bien, resulta notorio que la reclamante ha tenido adecuada constancia de dichas actuaciones, pues ni ha dejado de participar en la instrucción ni ha alegado desconocimiento de su contenido a lo largo de sus intervenciones en aquel.

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 nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída de la interesada producida al descender del autobús en el que viajaba, y que atribuye al deficiente estado que presentaba el firme en la zona donde efectuó su parada el vehículo.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de las lesiones alegadas.

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 el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si el daño 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 cuantos transitan por la misma, 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.

Por otra parte, es doctrina constante de este Consejo que toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios inherentes a esa acción; singularmente, el peatón debe adoptar precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales, a las visibles del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al deambular por una zona pudiendo hacerlo por otra (por todos, Dictamen Núm. 25/2021). Específicamente, tratándose de desperfectos en la calzada o fuera de la acera, este Consejo viene reiterando (por todos, Dictamen Núm. 230/2019) que, aunque ese espacio puede ser utilizado por los peatones excepcionalmente, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y adoptando un cuidado especial. También hemos manifestado que el estándar exigible de conservación de la calzada es distinto, y de menor intensidad, al de las aceras y los espacios de la calzada acondicionados y destinados al uso peatonal, como son los que se habilitan para el paso de peatones (entre otros, Dictamen Núm. 280/2016).

En el asunto ahora examinado, la interesada sostiene que sufrió una caída "al descender del autobús y a resultas del deficiente estado del firme en la zona de parada" del mismo en el lugar que especifica. El informe de los servicios técnicos municipales refiere que en la zona reseñada por la reclamante el pavimento presenta un abombamiento y ciertas grietas debidas al desgaste por el peso del tráfico. El posterior informe de la Unidad Administrativa de Patrimonio incide en el déficit probatorio, constatando que la interesada se limita a aportar el supuesto nombre de la conductora del vehículo y a solicitar que se la cite como testigo, pero ninguna conductora responde a ese nombre en la Empresa Municipal de Transportes. Comprobado, no obstante, quien realizó la ruta el día del siniestro, resulta que la persona que conducía el autobús en aquella fecha desconoce que se hubiera producido percance alguno.

En este contexto, aunque se acrediten las lesiones, no puede obviarse que no hay prueba de su causa y, dado que la carga de la prueba incumbe a

quien reclama, no cabe estimar acreditado el hecho de la caída por un tropiezo con el desperfecto viario denunciado.

En efecto, la concreción de la mecánica de la caída y la influencia en esta del deterioro viario se fundamentan exclusivamente en las declaraciones de la propia interesada -quien no puso en conocimiento de los servicios municipales, salvo a través de su reclamación, el accidente-. Esas manifestaciones arrojan además algunas dudas, pues en su escrito inicial no llega a concretar el lugar exacto en el que habría tenido lugar la caída -refiriéndose solo a "la zona de parada del autobús"-, y ante la indicación en el informe técnico de que el único espacio con algún desperfecto era la calzada -la acera no presenta defecto alguno- procede a señalar, en el trámite de audiencia, que "mantenemos la existencia de deficiencias en la calzada", sin ofrecer siquiera un relato consistente y definitivo de cómo y dónde se produjo el accidente. A ello ha de añadirse que en ninguno de los documentos incorporados al expediente por la reclamante se concreta, siquiera indiciariamente, la entidad de los desperfectos existentes en la zona, realizando una estimación aproximada de su magnitud. Por otra parte, la perjudicada promovió la testifical de la conductora del autobús y -como se señala en el informe jurídico de la Unidad Administrativa de Patrimonio- el Ayuntamiento, con el único dato aportado, intentó localizarla dirigiéndose a la Empresa Municipal de Transportes, pero el resultado de tales pesquisas entre el personal de su plantilla puso de relieve que no existía ninguna conductora que respondiese a ese nombre ni nadie que manifestase tener conocimiento de que en el día referido por la reclamante se produjese la caída de algún pasajero tras descender del vehículo.

Así pues, nos encontramos ante un lamentable accidente, pero sin que exista prueba suficiente para sustentar su vinculación con el funcionamiento del servicio público, por cuanto resulta imposible concretar qué incidencia pudo haber tenido el desperfecto viario, si es que la tuvo, sobre la caída. Al respecto, este Consejo Consultivo viene sosteniendo que "cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron,

esta ausencia de prueba es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante (...) e impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración” (por todos, Dictámenes Núm. 198/2006 y 253/2021).

No obstante lo expuesto, y aun en el supuesto de que hubiese quedado acreditado el relato fáctico sostenido por la reclamante, la posición de este Consejo habría de ser igualmente desestimatoria de la pretensión resarcitoria formulada. Las fotografías incorporadas al expediente por la interesada -único elemento probatorio que aporta al respecto- no permiten apreciar desperfecto alguno de magnitud significativa, más allá del desgaste lógico de la vía por el tráfico que soporta, y con entidad suficiente para elevarlo a infracción del estándar de conservación exigible en la calzada. Asimismo, ni la reclamante ha alegado que la climatología en esa fecha fuese adversa (lo que podría haber actuado como factor entorpecedor para el cuidado a la hora de deambular) ni la existencia de elemento alguno que impidiese o dificultase la percepción del estado de la zona afectada por el deterioro, y tampoco hay constancia de otros siniestros que pongan de manifiesto la potencialidad lesiva de la deficiencia viaria, que se halla en el marco de una parada del transporte urbano. En este contexto, a la vista del informe técnico y de las fotografías aportadas por la reclamante, hemos de concluir que no se aprecia infracción de los deberes de conservación de las vías públicas. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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 o con ocasión del uso de un servicio 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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE MIERES.