

Dictamen Núm. 111/2022

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
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 19 de mayo 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 19 de abril de 2022 -registrada de entrada el día 22 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Cangas del Narcea formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída causada por el mal estado de las losas del pavimento.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 27 de octubre de 2021, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Cangas del Narcea una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública el día 29 de junio de 2021, cuando caminaba en compañía de tres amigas por la confluencia de las calles “A” y “B”, de Cangas del Narcea.

Considera que el percance fue debido “al mal estado que presentaban las losas del pavimento de la acera en la esquina entre ambas calles, pues estaban

partidas, faltando incluso alguno de sus bordes, levantadas unas respecto de otras, sin estar asentadas de modo fijo y seguro, y una de ellas originaba un desnivel que fue la causa de que tropezara, cayera al suelo y recibiera un violento golpe, impactando principalmente contra la mano izquierda”.

Señala que tras el accidente recibió asistencia sanitaria en el Servicio de Urgencias del Hospital “X”, donde se le diagnostica una “fractura del 4.º MC mano I”, siendo dada de alta ese mismo día y derivada al Hospital “Y”. En este último centro se confirma el diagnóstico y se realiza una “reducción abierta y OS con placa y tornillos”. Precisa que con buena evolución es dada de alta el mismo día, acudiendo a revisión los días 6, 14 y 28 de julio y 13 de septiembre de 2021.

Indica que con posterioridad dio aviso de estos hechos a la Policía Local, que tras comparecer en el lugar del accidente realizó un parte de intervención en el que se incluyen tres fotografías que se adjuntan a este escrito dando cuenta del estado del pavimento.

Cuantifica los daños sufridos, tomando como referencia el baremo aplicable a las víctimas de los accidentes de circulación, en quince mil ochocientos cuarenta y seis euros con diecisiete céntimos (15.846,17 €), que desglosa en los siguientes conceptos: perjuicio personal particular grave por un día de hospitalización y 30 días de inmovilización, 2.449,62 €; perjuicio personal particular moderado, 3.286,80 €; 5 puntos de secuelas funcionales, 4.844,17 €; 5 puntos de perjuicio estético, 4.844,17 €, e intervención quirúrgica, 421,41 €.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital “X”, de 29 de junio de 2021. b) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital “Y” de la misma fecha. c) Informe del Servicio de Cirugía Plástica de este último centro, de 13 de septiembre de 2021. d) Informe pericial elaborado a su instancia el 7 de octubre de 2021 por un traumatólogo y cirujano ortopédico. En él se establece un perjuicio personal particular grave de 31 días (1 de hospitalización y 30 de inmovilización enyesada) y 60 días de perjuicio personal particular moderado, se fijan las secuelas funcionales en 5 puntos (2 por dolor residual en la mano y 3 por

material de osteosíntesis) y las estéticas en otros 5 puntos, añadiendo la valoración correspondiente a la intervención quirúrgica.

2. Por Resolución de la Alcaldesa de Cangas del Narcea en Funciones de 3 de noviembre de 2021, se admite a trámite la reclamación, se procede al nombramiento de instructora y secretaria del procedimiento, se requiere informe a los servicios municipales implicados -Obras Públicas y Policía Local- y se ordena el traslado de la reclamación a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

En la remisión de esta resolución a la interesada se le comunica la fecha de recepción de la reclamación y el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

3. El día 29 de noviembre de 2021, una Ingeniera Técnica de Obras Públicas del Ayuntamiento de Cangas del Narcea informa que “el día 19 de julio de 2021, una vez tenido conocimiento del estado en que se encuentra la baldosa situada entre la fachada y la tapa del pozo de registro situados en la esquina del edificio de la calle “A” n.º 29, procedo a dar aviso para que el Servicio de Obras municipal proceda a su reparación”.

4. Con fecha 23 de noviembre de 2021, el Jefe de la Policía Local señala “que sobre las 12:18 horas del día 15 de julio de 2021 se recibe llamada telefónica” de la reclamante “comunicando que el día 29 de junio de 2021 (sobre las 00:15 horas) se produjo unas lesiones que requirieron de intervención quirúrgica, como consecuencia de una caída al impactar con una baldosa suelta en el suelo frente al número 42 de la calle ‘A’, de Cangas del Narcea (...). La llamada de hoy la realiza para poner en conocimiento de este Ayuntamiento que la citada baldosa todavía” está “sin reparar y para que se deje constancia del estado en que se encuentra (...). Manifiesta que va a proceder a presentar la correspondiente

reclamación por los daños sufridos. Trasladado al lugar se comprueba la veracidad del aviso y se realiza el informe fotográfico que se adjunta”.

5. El día 23 de diciembre de 2021, tiene lugar en las dependencias municipales la toma de declaración a las testigos propuestas.

Del testimonio prestado por las mismas se deduce que las tres acompañaban a la perjudicada, en torno a la medianoche del día 29 de junio de 2021, bajando por la calle “A” para ir a ver el “Arbolón”. Las tres manifiestan que presenciaron la caída, que en ese momento de la noche no llovía y que la accidentada calzaba unos botines sin tacón. Interrogadas sobre la mecánica del accidente, la primera cree que la perjudicada “tropezó con la baldosa y cayó justo donde la alcantarilla”, precisando a continuación que la baldosa “estaba suelta y la alcantarilla que fue en lo que más me fijé estaba como hundida”; la segunda indica que “bajábamos por la calle, ella iba por el lado de la pared (...) y (...) tropezó con la baldosa que sobresalía y de repente cayó, pegó contra la pared y al poner las manos en el suelo se pegó un buen golpe”, reseñando que la baldosa “estaba suelta, sobresalía y se movía por el desgaste y el tiempo”, y la tercera testigo declara que la caída fue motivada por “la baldosa” que estaba “suelta, levantada y rota”.

6. Con fecha 2 de marzo de 2022, la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Cangas del Narcea informa que su perito médico valora las lesiones sufridas por la reclamante “en 77 días de impedimento moderado, 4 puntos de perjuicio funcional y 2 puntos de perjuicio estético, lo que trasladado a baremo de fecha de ocurrencia da como resultado la cifra de 13.394,66 euros”.

En el mismo escrito señala que “si los hechos por los que se reclama quedasen probados y se confirmase además que el mantenimiento es municipal podría existir responsabilidad por parte del asegurado, si bien para poder posicionarnos con contundencia precisaríamos disponer de (la) totalidad del resultado de la prueba practicada”.

7. Mediante acuerdo notificado a la reclamante el 25 de marzo de 2022, la Instructora del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

El día 13 de abril de 2022, la Secretaria del procedimiento emite certificación acreditativa de que ha transcurrido el plazo conferido al efecto sin que la reclamante haya presentado alegaciones.

8. Con fecha 19 de abril de 2022, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido parcialmente estimatorio. En ella concluye que "la realidad de las lesiones padecidas por la perjudicada a resultas del percance queda acreditada con la documentación clínica incorporada al expediente, y que la causa de la caída fue debido al mal estado de una de las baldosas de la calle `A´ (...). A ello se añade que la reclamante transitaba por la zona de noche, lo que le impidió ver los desperfectos del vial".

En lo relativo a la indemnización del daño, señala que "se está a la recogida en el informe emitido por la compañía aseguradora municipal y que asciende a 13.394,66 euros".

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de abril 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 Cangas del Narcea objeto del expediente, 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 Cangas del Narcea, 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 Cangas del Narcea 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 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 27 de octubre de 2021, y los hechos de los que trae origen tuvieron lugar el día 29 de junio de 2021, 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, en cuanto al plazo para adoptar y notificar la resolución expresa, debemos señalar que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo aún no se había rebasado el de seis meses establecido en el artículo 91.3 de la LPAC, pero sí los plazos parciales para la adopción de los actos de trámite e instrucción que, junto al plazo de dos meses para la emisión de dictamen por este Consejo -artículo 81.2 *in fine* de la misma norma-, constituyen el tiempo reglamentariamente fijado para la resolución del procedimiento. Aunque la resolución no podrá acordarse en plazo, 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 “Solo 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.- La interesada reclama frente al Ayuntamiento de Cangas del Narcea por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida el 29 de junio de 2021 y que atribuye “al mal estado que presentaban las losas del pavimento de la acera” por la que transitaba.

Las irregularidades denunciadas pudieron ser constatadas en días posteriores a la caída, tanto por un agente de la Policía Local que compareció en el lugar señalado por la reclamante el día 15 de julio como por una Ingeniera Técnica de Obras Públicas del Ayuntamiento que hizo lo propio el día 19 de ese mismo mes.

La realidad de la caída, las circunstancias en las que se produjo y las lesiones sufridas por la reclamante y por las que debió ser intervenida resultan acreditadas con el testimonio de las testigos propuestas y los informes de los servicios sanitarios públicos que se ocuparon del tratamiento de la "fractura del 4.º MC mano I" diagnosticada a la lesionada.

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 se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debemos analizar si los daños alegados resultan imputables al Ayuntamiento como responsable del mantenimiento de las condiciones de seguridad del lugar donde se produjo el siniestro.

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.

Es evidente, por tanto, que la Administración local está obligada a prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable en principio de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso.

En el asunto que nos ocupa, la Administración consultante propone la estimación parcial de la reclamación presentada al entender que existe nexo causal entre la caída y el servicio de mantenimiento municipal de las vías públicas.

Al respecto, 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, aplicable también al referido deber de vigilancia municipal, 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 pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

Así las cosas, cabría ponderar si las irregularidades que el Ayuntamiento de Cangas del Narcea reconoce -y que a la vista de las fotografías incorporadas al expediente consisten en una serie de baldosas ligeramente resquebrajadas en la zona de confluencia con una tapa de registro- constituyen o no en sí mismas, y con independencia de la entidad del daño alegado, un incumplimiento del estándar general exigible al servicio municipal de mantenimiento de las vías públicas, máxime teniendo en cuenta las circunstancias en las que se produjo la caída sufrida por la reclamante, esto es en plena noche y mientras acudía, en compañía de tres amigas a "El Arbolón"; tradición con arraigo en esta localidad

que consiste -tal y como se publica en la página web del Ayuntamiento- en la búsqueda por parte de los jóvenes de la localidad de un árbol que debe ser robado y cortado, recorriendo las calles de Cangas del Narcea con él al hombro para plantarlo después ante la capilla de El Carmen, en el barrio de Entrambasaguas.

Las testigos examinadas solo alcanzan a describir una baldosa suelta o levantada, sin que constaten tampoco un desperfecto más acusado del que revelan las fotografías, que se reduce a un ligero agrietado o desconchado en el pavimento. Si bien se acredita que el percance tuvo lugar de noche, no se denuncia ni se deduce de lo actuado ninguna deficiencia en el alumbrado público.

Advertido esto, procede recordar que la doctrina consultiva y los pronunciamientos judiciales vienen apreciando, tal como recoge la 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), que “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, y que “en relación a las irregularidades del viario (...) no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de (...) resaltes mínimos (...), 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 ha manifestado con ocasión de accidentes atribuidos a deficiencias similares que no basta con proclamar el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración para apreciarla, sino que ha de atenderse a la entidad del desperfecto, pues una baldosa suelta o ausente, o someramente desnivelada, solo genera en el común de los casos el riesgo de que se pise sin más consecuencias que un ligero desequilibrio, sin ocasionar la caída de quien se conduce con una cautela acorde a sus circunstancias personales (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2006 y 213/2018). En particular, venimos señalando que los defectos aislados en el pavimento que no superen

cierta entidad -y en este caso se trata de unas baldosas agrietadas, inidóneas para causar un resbalón y cuyo desnivel no rebasa los 2 cm en el punto más desfavorable- no son suficientemente relevantes como para elevarse a causa hábil de una caída y fundar una responsabilidad patrimonial (por todos, Dictámenes Núm. 188/2018 y 251/2019). Se concluye así que el desperfecto denunciado no comporta un peligro cierto para el peatón de entidad suficiente como para imputar al Ayuntamiento una infracción del estándar de mantenimiento viario.

En consecuencia, nos hallamos ante una irregularidad que no puede racionalmente considerarse factor determinante de una caída, incardinable entre los que la jurisprudencia considera 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).

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. 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 CANGAS DEL NARCEA.