

Dictamen Núm. 128/2022

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 9 de junio 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 1 de marzo de 2022 -registrada de entrada el día 15 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída tras tropezar con un adoquín roto.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 14 de mayo de 2021, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios padecidos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que el 16 de mayo de 2020 sufrió una caída, “sobre las 14:10 horas (...), en la calle (...), a la altura del edificio señalado con el número 6 bis, en dirección a la confluencia con la calle, momento en el que tropieza con una de las baldosas/adoquines de la acera al encontrarse dicha baldosa/adoquín roto, pues le faltaba un trozo”.

Señala que se personó en el lugar una patrulla de la Policía Local de Langreo, "a la que debió (...) llamar alguno de los testigos presenciales de los hechos".

Manifiesta que debido a la caída sufrió un "traumatismo facial" y una "fractura de base 4-5 meta de mano derecha" que precisó inmovilización y tratamiento rehabilitador.

Considera que las lesiones son "consecuencia directa de un defecto de mantenimiento de la vía pública" por parte del Ayuntamiento.

Cuantifica la indemnización que solicita en seis mil novecientos veinticuatro euros con cincuenta y ocho céntimos (6.924,58 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 30 días de perjuicio moderado, 74 días de perjuicio básico y 4 puntos de secuelas, consistentes en "síndrome residual posalgodistrofia de mano", reseñando que "procederá (...) su actualización a la fecha en que se ponga fin al presente procedimiento".

Por medio de otrosí, solicita como medios de prueba la elaboración de un informe por los Servicios Técnicos Municipales sobre las condiciones de seguridad de la acera y si se ejecutó alguna reparación en la misma, así como la testifical de las personas que identifica.

Adjunta a su escrito el atestado instruido por la Policía Local y diversos informes médicos relativos a los daños sufridos como consecuencia de la caída.

2. Mediante Resolución del Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 14 de mayo de 2021, se designan Instructora y Secretaria del procedimiento y se señala el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos del silencio administrativo, lo que se notifica a la interesada.

3. Con fecha 25 de mayo de 2021, el Jefe de la Policía en Funciones del Ayuntamiento de Langreo traslada al servicio instructor el atestado instruido el 16 de mayo de 2020. En él se hace constar que "la caída se debió a una baldosa que le faltaba un trozo, con la cual habría tropezado la reseñada según sus manifestaciones".

A continuación, se recogen los datos de dos personas que fueron testigos de lo ocurrido.

Se adjuntan fotografías de la zona.

4. El día 17 de noviembre de 2021, la interesada presenta a través del Registro Electrónico un escrito en el que solicita la práctica de las pruebas cuya petición había formulado en la reclamación inicial.

5. A continuación, obra incorporado al expediente un informe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo (sin fecha) en el que se pone de manifiesto que “se trata de una acera de 3 m de anchura con baldosa de (30 x 30 cm), la calle está urbanizada, señalizada y con iluminación./ Según puede comprobarse en fotos de informe de Policía Local falta un pedazo de baldosa (rota) que remata una arqueta” de suministro de energía eléctrica. Añade que cuando se inspeccionó la zona “dicha baldosa estaba saneada por parte del Servicio de Obras”.

Acompaña una imagen en la que se puede ver que la loseta ha sido reparada.

6. Con fecha 22 de diciembre de 2021, la Secretaria del procedimiento comunica a la interesada la admisión de la prueba testifical y la fecha en la que se practicará, informándole de la posibilidad “de asistir a la misma y formular sus propias preguntas”.

7. El día 12 de enero de 2022, la interesada comparece ante la Instructora del procedimiento y otorga poder *apud acta* a favor de la letrada que especifica.

8. Con fecha 13 de enero de 2022 se celebra la prueba testifical. El primer testigo manifiesta que “conoce a la reclamante de vista”. A preguntas formuladas por la Instructora del procedimiento, manifiesta que iba caminando por la calle “cuando observó que una señora estaba cruzando el paso de peatones (...) y al subir a la acera tropezó cayendo al suelo”. Se le muestra una fotografía del lugar de los hechos y señala “el punto de la caída”, que “coincide

con la acometida existente en el centro de la acera y no la más cercana al árbol”. Sobre las causas de la caída, cree “que fue debida a una baldosa rota”, precisando que “ese día no llovía”, y confirma que el desperfecto era notorio y fue reparado posteriormente.

La segunda testigo, también señala que “conoce a la reclamante de vista”, e indica que vio que la perjudicada “tropezaba, cayendo al suelo de frente y apoyándose sobre el lado derecho del cuerpo”. También identifica “el punto de la caída”, que “coincide con la acometida existente en el centro de la acera”. Interrogada por la Instructora del procedimiento sobre la causa del accidente, considera que “fue por la ausencia de un trozo de baldosa y además la existencia de otro trozo levantado (en punta)”. Respecto a la visibilidad del desperfecto, manifiesta que “había que ir muy atento mirando al suelo para verlo, especialmente por el trozo levantado, dado su pequeño tamaño y coincidir en el borde de la acometida de la alcantarilla”.

9. El día 14 de enero de 2022, se recibe en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito de la interesada al que adjunta un informe de valoración del daño corporal elaborado el 11 de noviembre de 2020. En él, tras analizar el estado de la paciente, se concluye que presenta una secuela por síndrome residual posalgodistrofia de mano que se valora en 4 puntos, y se fija en 104 días el tiempo empleado en la curación de las lesiones, de los cuales 30 serían de perjuicio moderado y 74 de perjuicio básico.

10. Previa petición formulada por la Instructora del procedimiento, el 26 de enero de 2022 se recibe el informe de la compañía aseguradora de la Administración. En él se indica que “la deficiencia apuntada no supone peligro alguno para el tránsito peatonal en tanto que estamos” ante “un acerado de grandes dimensiones (3 metros de ancho, según consta en el informe emitido por los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo), y la irregularidad es irrisoria (no supone 2 centímetros de dimensión), por lo tanto perfectamente salvable teniendo o prestando la mínima diligencia al deambular”.

Por otro lado, pone de relieve que “la lesionada conocía perfectamente las condiciones de dicho acerado en tanto que se encuentra a escasos metros

de su domicilio (...), sin que aporte prueba alguna o exista reclamación a la Administración de la supuesta deficiencia o irregularidad que ahora reclama”.

11. Conferida audiencia a la reclamante mediante oficio de 27 de enero de 2022, no consta en el expediente que haya presentado alegaciones.

12. Con fecha 1 de marzo de 2022, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, aunque da por acreditada la realidad de la caída, estima que “la parte de baldosa que falta no se considera relevante para entender existente la relación de causalidad necesaria, especialmente ocurrido el accidente el día luminoso, hora diurna y con amplia visibilidad y espacio de tránsito”.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de marzo 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 Langreo objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada 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 Langreo, 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 Langreo 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, habiendo tenido lugar la caída el día 16 de mayo de 2020, es claro que la reclamación presentada con fecha 14 de mayo de 2021 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, 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.- En el presente asunto se imputan a la Administración local las lesiones sufridas tras una caída que la perjudicada atribuye al mal estado de conservación de la acera por la que caminaba.

La realidad de la caída no ofrece dudas según acredita el atestado instruido por la Policía Local con ocasión del accidente y se desprende de la prueba testifical practicada. También existe constancia de la existencia de las lesiones padecidas como consecuencia de dicho percance, según los diversos informes médicos incorporados al expediente.

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 perjudicada el derecho a ser indemnizada 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 del Ayuntamiento de Langreo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el percance.

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 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.

Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 267/2019) que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento. Tal como recoge la doctrina reiterada del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (por todas, Sentencia de 17 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:3507-, 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 o son inocuos o son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...) pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones públicas”. En la concreción de este estándar -siempre unida a la casuística- venimos citando, entre otras, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 5 de Oviedo de 18 de junio de 2018, que estima “el criterio de los 5 centímetros (...) muy adecuado para valorar si el defecto es considerable o no”, al tratarse de “una medida que refleja de forma más certera la frontera entre el defecto leve y aquel que no lo es, entre la mínima anomalía que configura un riesgo inherente a la circulación peatonal y la imperfección con trascendencia, que mostraría un claro incumplimiento en el cuidado de las aceras. En el primer caso, el defecto debe ser asumido por el ciudadano que camina por las calles

de una población. En el segundo, debe responder la Administración por fracasar en su tarea de mantenimiento del espacio público y permitir, de ese modo, que haya un riesgo que excede de lo normalmente exigible”.

En suma, tal como viene manifestando este Consejo desde el inicio de su función consultiva (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 177/2020), quien camine 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, como árboles, alcorques, mobiliario urbano y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas. 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.

Entrando en el fondo del asunto, la reclamante sostiene que tropezó “con una de las baldosas/adoquines de la acera al encontrarse dicha baldosa/adoquín roto, pues le faltaba un trozo”.

El atestado instruido por la Policía Local personada en el lugar de los hechos permite constatar que en el punto señalado por la reclamante existe una baldosa a la que le falta un pequeño trozo que remata una arqueta de suministro de energía eléctrica. Por su parte, el informe de los Servicios Operativos no proporciona datos sobre la profundidad y el tamaño de la baldosa rota, dado que la inspección se produjo con posterioridad a la reparación del desperfecto viario; extremos que tampoco han sido precisados por la reclamante -pese a corresponderle la carga de la prueba-, por lo que para determinar la entidad del defecto únicamente podemos servirnos de las fotografías que obran en el expediente. A la vista de las imágenes del pavimento, se puede concluir que el hundimiento provocado por la falta de una parte de la baldosa respecto a la rasante no reviste especial entidad, pues a simple vista el desnivel no parece superar los tres centímetros, ni tampoco observamos que la oquedad generada por la pieza que falta tenga un tamaño significativo.

Considerada la doctrina antes expuesta, se concluye que en el supuesto analizado nos hallamos ante una irregularidad que resulta jurídicamente

irrelevante, teniendo en cuenta la escasa profundidad del desnivel originado por la pieza que le falta a la baldosa defectuosa y que la irregularidad se emplaza en una acera con un ancho suficiente de paso, pues según el informe de los Servicios Operativos “se trata de una acera de 3 m de anchura”, sin que se observen en las fotografías incorporadas al atestado policial otras deficiencias al margen de la citada loseta que pudieran haber ocasionado el percance objeto de reclamación.

Por ello, estimamos que la perjudicada pudo haber evitado el desperfecto prestando la atención debida, máxime teniendo en cuenta que la caída se produjo a plena luz del día (sobre las 14:10 horas, a tenor de su relato) y sin que se hayan reputado circunstancias climatológicas adversas u otros elementos que dificultaran la apreciación del defecto viario, según se desprende del testimonio de las personas que presenciaron los hechos. En suma, ponderadas las circunstancias concurrentes, estimamos que nos encontramos ante una deficiencia de mínima entidad que representa un obstáculo menor y sorteable por el común de los peatones de prestarse la adecuada atención, sin que entrañe un riesgo superior al ordinario que debe asumir quien transita por la vía pública.

Finalmente, procede recordar que la posterior reparación del desperfecto viario no supone un reconocimiento de responsabilidad por la Administración, toda vez que esta actuación es expresión de la mayor diligencia en el cumplimiento de su obligación de conservación a fin de mantener el pavimento en condiciones óptimas, tal como ha puesto de relieve en ocasiones anteriores este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 77/2013 y 167/2019).

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,