

Dictamen Núm. 163/2022

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 7 de julio 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 22 de marzo de 2022 -registrada de entrada el día 25 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída producida al tropezar con un desnivel de la acera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de septiembre de 2019, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Avilés una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas el día 11 de febrero del mismo año, sobre las 10:00 horas, al tropezar en un “desnivel en la acera provocado por una avería en las obras de reparación de la canalización subterránea” en el lugar que identifica.

Atribuye el percance al “mal estado de cuidado y conservación de la zona”, que evidencia “el mal funcionamiento de la Administración en sus deberes de mantenimiento de sus viales y aceras, señalización de los mismos y adecuación (...) para sus usos determinados”.

Refiere que las lesiones producidas en el accidente “han tardado en sanar 182 días”, que se encuentra impedida “para realizar una actividad diaria normal” y que padece “como secuelas 12 puntos psicofísicos y una pérdida de 25 grados en la calidad de vida”.

Cuantifica los perjuicios padecidos en veintiséis mil cuatrocientos ochenta y tres euros con diecinueve céntimos (26.483,19 €), según el “sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación”.

Solicita que se requiera informe a los servicios de mantenimiento y de seguridad ciudadana sobre el estado de la zona donde se produjo la caída, y que se aporte al expediente “copia de las reclamaciones interpuestas por caídas” en dicho lugar e “información sobre si han abonado otras indemnizaciones” por accidentes producidos allí.

Adjunta, entre otros, los siguientes documentos: a) Informes del Servicio Urgencias del Hospital, de 11 de febrero de 2019, en el que figura como diagnóstico principal “fractura no desplazada de la cabeza humeral derecha” que se inmoviliza mediante cabestrillo, y del Servicio de Rehabilitación del mismo centro, de 14 de agosto de 2019, de alta con secuelas. b) Informe de la Policía Local en el que los agentes personados en el lugar tras el percance anotan que la perjudicada “procedió a atravesar la calzada de izquierda a derecha según el sentido de la marcha de los vehículos cuando, al subirse sobre la acera del margen derecho, tropezó con una baldosa y se cayó al suelo”. Describen el desperfecto causante del accidente, que se aprecia en el reportaje fotográfico adjunto, como “un hundimiento de la acera de un área en metros cuadrados de 4 x 0,80, que a su vez provoca un escalón de unos 2 centímetros de altura”, producido “tras una avería en la

canalización subterránea del agua en el pasado”, y consignan los datos de dos testigos. c) Facturas de gastos sanitarios y de una empresa que presta servicio de ayuda a domicilio. d) Informe médico privado de valoración del daño corporal.

2. Mediante Decreto de 10 de mayo de 2021, notificado a la correduría de seguros y a la interesada en el mes de octubre del mismo año, la Concejala Responsable del Área de Hacienda y Administración General les comunica la fecha de recepción de la reclamación, el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento y los efectos que producirá, en su caso, el silencio administrativo.

En el mismo acto se nombra instructor del procedimiento y se recibe este a prueba a fin de que la perjudicada pueda proponer en el plazo de diez días cuantas considere oportunas en defensa de sus derechos.

3. Con fecha 19 de octubre de 2021, la reclamante presenta en el registro municipal un escrito en el que propone la práctica de prueba documental y testifical de las personas que identifica.

El 11 de noviembre de 2021, aporta un nuevo informe pericial emitido por un especialista en Valoración del Daño Corporal el 19 de octubre de 2021.

4. El día 17 de noviembre de 2021, emite informe el Jefe de la Sección de Servicios Urbanos en el que afirma que “no es achacable el pequeño desnivel existente a la reparación de una fuga de agua potable (...), ya que la tubería que discurre por la zona fue renovada en su totalidad durante los años 2014 y 2015”, y “que de las fotografías obrantes en el expediente se puede desprender que el asiento de la acera y el bordillo es achacable al tránsito sobre la acera de vehículos”. Significa a continuación que “de la información obrante en el expediente no se puede deducir que los desperfectos puedan” atribuirse “a una mala ejecución de las obras o a un mal uso de la acera”.

5. Mediante oficio de 19 de noviembre de 2021, el Instructor del procedimiento comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, facilitándole las claves de acceso al expediente electrónico.

6. Sin que conste en el expediente que se hayan formulado alegaciones, el día 7 de marzo de 2022 el Instructor del procedimiento y una Técnica de Administración General formulan propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, tras considerar “acreditado” que la reclamante “sufre una caída que le ocasiona los daños descritos”, estiman que no existe relación de causalidad idónea entre los daños sufridos y el percance, atendidas “las circunstancias en que se encontraba la acera en el momento de la caída, con unas irregularidades mínimas (...) que son fácilmente apreciables en las fotografías” y que no impiden “el paso de los peatones por una acera que es suficientemente amplia y está en un general buen estado”, ni obligan a “superar lo que es el normal límite de atención exigible a los peatones al deambular por las vías públicas”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 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 Avilés objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia del expediente electrónico 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 Avilés, 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 Avilés está pasivamente legitimado como titular del servicio público de pavimentación de vías urbanas frente al 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 26 de septiembre de 2019, y la caída de la que trae origen se produce el día 11 de febrero del mismo año, por lo que es claro que se acciona dentro del plazo 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, observamos que se ha acordado la práctica de la prueba sin llegar a recabar la testifical propuesta por la reclamante ni proceder a su rechazo mediante resolución motivada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 77.3 de la LPAC. Si bien las consideraciones realizadas en la propuesta de resolución a propósito de la acreditación de los hechos evidencian su innecesariedad en tanto que la Administración tiene por ciertos los hechos, procede recordar, como ya señalamos en el Dictamen Núm. 173/2021, que la instrucción de los procedimientos no debe reducirse a una mera cumplimentación rutinaria de trámites superfluos en perjuicio de los principios de agilidad y eficacia (artículo 3 de la LRJSP), sino que ha de ceñirse a la práctica de los que resulten “necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”, en los términos de lo señalado en el artículo 75.1 de la LPAC.

Asimismo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya con creces el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. Tal demora contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de celeridad e impulso de oficio reconocidos expresamente en el artículo 71 de la LPAC e incumple el derecho a una buena administración que incluye la resolución de los

expedientes en un plazo razonable (artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). 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 las lesiones sufridas por la interesada como consecuencia de una caída que tuvo lugar al tropezar con un desnivel de la acera.

Acreditada la realidad del percance por el que se reclama, también lo está que a resultas del accidente la perjudicada sufrió una fractura no desplazada de la cabeza humeral derecha que curó con secuelas, según acreditan los informes médicos de la sanidad pública 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 reclamante 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 Avilés, en cuanto titular de la vía pública en la que se produjo la caída, sin interferencia de elementos extraños o de la conducta de la propia reclamante que interrumpiría ese nexo causal.

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 y entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de quienes transitan por ella, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a las personas riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

En el supuesto examinado, la reclamante fundamenta su pretensión indemnizatoria en “el mal funcionamiento de la Administración en sus deberes de mantenimiento de sus viales y aceras, señalización de los mismos y adecuación (...) para sus usos determinados”.

El desperfecto causante del accidente, según la descripción realizada por la Policía Local en su informe, consiste en un hundimiento de la acera “en un área en metros cuadrados de 4 x 0,80”, que “provoca un pequeño escalón de unos 2 centímetros de altura”.

No puede entenderse que tal defecto, cuya entidad se aprecia en las fotografías incorporadas al informe policial, incumpla el estándar de conservación exigible, pues se trata de un desnivel de escasas dimensiones, perceptible y fácilmente evitable por los viandantes al ubicarse en una acera suficientemente ancha. Cabe destacar, asimismo, que el desnivel se localiza en una posición muy marginal de la acera, ya que se encuentra en su borde exterior, muy cerca de tres contenedores de reciclaje que cortan el paso a los viandantes por dicho extremo. A mayor abundamiento, la caída se produce, según refiere la perjudicada a la Policía Local instantes después del percance, cuando atraviesa “la calzada de izquierda a derecha según el sentido de la marcha de los vehículos” y tropieza con el desnivel; es decir, cuando en lugar de cruzar la calle por el paso de cebra situado a escasos metros de la zona del accidente, según se aprecia en una de las fotografías incorporadas al atestado policial, decide atravesar la calzada por un lugar no habilitado para el cruce de peatones.

En relación con accidentes atribuidos a deficiencias similares venimos reiterando (por todos, Dictámenes Núm. 31/2006, 213/2018 y 103/2022) que, en ausencia de un estándar legal, no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas se extiendan a que se elimine, de manera perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que resultaría inasumible o inabordable. En este sentido, según constantes pronunciamientos judiciales, las irregularidades de escasa entidad -ponderándose la anchura del paso y la visibilidad existente- no constituyen un riesgo objetivo ni pueden racionalmente considerarse factor determinante de una caída, al erigirse en 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, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 14 de marzo de 2022 -ECLI:ES:TSJAS:2022:797-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), en la que se destaca que “no existe relación de

causalidad idónea” ante pequeños obstáculos, “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 y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios públicos municipales 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 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 un mínimo desnivel de la calzada 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 -lo que sucede en el caso que nos ocupa- no son suficientemente relevantes como para elevarse a causa hábil de una caída y fundar una responsabilidad patrimonial. Se concluye así que la irregularidad denunciada no comporta un peligro cierto para el peatón de gravedad suficiente como para imputar al Ayuntamiento una infracción del estándar de mantenimiento viario; máxime cuando el accidente se habría evitado si la interesada hubiera cruzado la calzada correctamente, esto es, empleando el paso de peatones ubicado en las proximidades.

En suma, aunque consta la realidad de las lesiones sufridas por la reclamante, no procede su resarcimiento, pues la deficiencia viaria invocada no puede reputarse causa eficiente de la caída, que es aquí concreción del riesgo ordinario que asume cualquier viandante cuando transita -consciente o distraídamente- por la vía pública.

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,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.