

Dictamen Núm. 222/2022

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 29 de septiembre 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 19 de abril de 2022 -registrada de entrada el día 21 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Valdés formulada por, por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída en la vía pública debido al mal estado del pavimento.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 6 de septiembre de 2021, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Valdés una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída, el día 5 de septiembre de 2020, cuando caminaba por la carretera, sobre las 20 horas (intersección con la calle), que atribuye al “mal estado y la mala conservación del pavimento, que hace que (...) esta bajada sea muy resbaladiza”.

Relata que, asistida por las tres personas que identifica, fue trasladada en coche al Centro de Salud y posteriormente al Hospital, donde se le diagnostica “una fractura espiroidea corta tibia distal y una fractura transindesmal maléolo peroneo”, siendo intervenida quirúrgicamente el 15 de septiembre de 2020 y permaneciendo ingresada hasta el día 18 del mismo mes.

Puntualiza que a causa de las lesiones estuvo de baja laboral hasta el 26 de febrero de 2021, si bien “a (...) efectos de determinar el importe de la indemnización (...) está pendiente de las últimas revisiones médicas”.

Adjunta varias fotografías del lugar del accidente, diversa documentación médica y los partes de baja y de alta laboral.

2. Mediante oficio de 10 de noviembre de 2021, el Alcalde del Ayuntamiento de Valdés requiere a la interesada para que en el plazo de 10 días aporte las fotografías que de acuerdo con su escrito inicial acompañan al mismo, una vez comprobado que dichos documentos no figuran incorporados a su solicitud.

El día 23 de ese mismo mes, la interesada presenta un escrito al que adjunta las fotografías requeridas.

3. Con fecha 13 de diciembre de 2021, el Secretario Accidental notifica a la interesada la Resolución de la Alcaldía por la que se ordena la incoación del procedimiento y el nombramiento de instructor del mismo, indicándole el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos del silencio administrativo.

4. El día 9 de marzo de 2022, la Arquitecta Técnica municipal informa que en la visita de inspección “se pudo comprobar que se trata de una acera en curva con importante pendiente, con pasamanos en el lateral izquierdo de subida y pavimento a base de baldosa de granito”. Precisa que su antigüedad es “superior a los 20 años”, durante los cuales se han mantenido “las mismas características, sustituyéndose únicamente la barandilla por deterioro, pero no modificando el trazado ni el pavimento”.

Manifiesta que “esta acera es utilizada habitualmente (...) sin que conste en el Ayuntamiento ninguna reclamación o queja al respecto./ El estado del pavimento es correcto (...), compacto, duro, regular y sin resaltes, y dispone de una barandilla en todo su desarrollo”. Añade que el mantenimiento de dicho tramo es “adecuado”, y que “debido a su fuerte pendiente las escorrentías de agua de lluvia evitan la acumulación de ‘verdín’ y suciedad al ser arrastrada con las lluvias”. Considera que “el estado del pavimento y su mantenimiento no pueden considerarse” causas de la caída.

Adjunta varias fotografías.

5. Mediante escrito notificado a la interesada el 11 de marzo de 2022, el Alcalde del Ayuntamiento de Valdés le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Con fecha 22 de marzo de 2022, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que argumenta que el hecho de que no se haya adoptado “ninguna medida de conservación del pavimento”, tal como refiere el informe del Ayuntamiento, es la causa de que “este suelo no sea apto para la peatonalidad, no solo por el desgaste del baldosado, ya liso y por tanto resbaladizo (...), sino también porque está en una fuerte pendiente”. Afirma que “es sabido que se han producido innumerables caídas en esta zona, hasta el punto (de) que actualmente los transeúntes se han visto obligados a utilizar la calzada destinada a los vehículos, así como la acera de enfrente”.

Considera que la pendiente es “tan pronunciada” que debería haber “una señal que indique la peligrosidad de la misma con el fin de evitar accidentes (...), y más aún habiendo un colegio y una residencia de mayores en las proximidades”.

6. Mediante oficio notificado a la interesada el 1 de abril de 2022, el Alcalde del Ayuntamiento de Valdés la requiere para que en el plazo de 10 días aporte la valoración económica de su reclamación, advirtiéndole que de no hacerlo se la tendrá por desistida de su petición.

El día 11 del mismo mes, la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito en el que cuantifica la indemnización que solicita en setenta y un mil ciento catorce euros con noventa céntimos (71.114,90 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 71 días de perjuicio muy grave (105,35 € x 71 días), 7.479,85 €; 103 días de perjuicio grave (79,02 € x 103 días), 8.139,06 €; 11 puntos de secuelas (6 por material de osteosíntesis en tibia y peroné y 5 por talalgia y metatarsalgia postraumática) y 21 puntos de perjuicio estético en grado medio, 55.495,99 €.

7. Con fecha 19 de abril de 2022, el Instructor del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Considera que “la accidentada no se enfrenta a una circunstancia imprevisible ni sorpresiva, pues la fuerte pendiente no pasa inadvertida y más teniendo su domicilio (...) cercano al lugar de los hechos (...), por lo que debió ajustar la cautela a la circunstancias manifiestas de la vía, así como de las atmosféricas y la concurrentes en la propia persona”. Añade que “la acera cuenta con una barandilla en todo su recorrido de la que pueden hacer uso los peatones”, que en todo caso “si les parece muy pendiente pueden utilizar la otra acera dando un pequeño rodeo”.

Entiende que no “se ha acreditado que el estado de mantenimiento de la calle incumpla un estándar de conservación viaria razonable”, y afirma que “no es factible disminuir la pendiente de la acera dado el desnivel que presenta la intersección de las calles”.

8. 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 Valdés objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin los enlaces correspondientes para la consulta del expediente electrónico.

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 Valdés, 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 Valdés 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 6 de septiembre de 2021, habiendo permanecido ingresada la accidentada hasta el día 18 de septiembre 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.

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 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.- Imputa la interesada al Ayuntamiento de Valdés los daños sufridos a resultas de una caída en la carretera el día 5 de septiembre de 2020, que atribuye al “mal estado y la mala conservación del pavimento, que hace que (...) esta bajada sea muy resbaladiza”.

La documentación clínica aportada al expediente acredita la realidad del daño que se invoca.

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 su derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el hecho de que la responsabilidad de la Administración tenga carácter objetivo no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por la mera invocación de haber tenido lugar en un espacio público, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

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 otros equipamientos de su titularidad”, y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso y entre otros, el servicio de “pavimentación de las vías públicas”, lo que exige su conservación en condiciones tales que garanticen la seguridad de las personas que transitan por ellas con una diligencia suficiente para evitar riesgos innecesarios a los transeúntes; es decir, aquellos no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

Este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (por todas, Dictámenes Núm. 272/2018 y 30/2019), que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, de forma 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 o la presencia de pendientes correlativas al terreno que atraviesan. 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 y de su estado y condiciones visibles, 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.

En análogos términos se expresan diversos pronunciamientos judiciales. Así, 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) declara que “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, y que “no existe relación de causalidad idónea” cuando se trata de deficiencias perceptibles o de entidad menor que “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 el supuesto planteado el Ayuntamiento asume la veracidad del relato fáctico, prescindiendo del examen de los testigos que la perjudicada identifica en su escrito inicial. Tampoco media controversia sobre las circunstancias de la caída, que se debió a un resbalón en una acera en pronunciada pendiente y que la accidentada imputa al “desgaste del baldosado, ya liso y por tanto resbaladizo”. Tal indicación no es discordante con lo constatado por la Arquitecta municipal, quien alude en su informe a la “importante pendiente” y a un pavimento “a base de baldosa de granito” de una antigüedad “superior a los 20 años”.

Descendiendo a los extremos aquí relevantes, la técnica informante puntualiza que “el estado del pavimento es correcto (...), compacto, duro, regular y sin resaltes, y dispone de una barandilla en todo su desarrollo”, sin que se adviertan vicios en su conservación. Frente a ello la reclamante no aporta evidencia atendible del peligro que atribuye al desgaste de las losetas, pues se

limita a invocar su estado resbaladizo por el transcurso del tiempo sin prueba alguna que acredite que por la referida circunstancia han perdido adherencia hasta índices que rebasan el estándar exigible. En estas condiciones, la apreciación subjetiva de la interesada sobre la resbaladicidad del pavimento, que discurre en pendiente, no alcanza a enervar la presunción derivada del cumplimiento de las exigencias técnicas que se deduce del informe del servicio municipal.

Ciertamente, la constancia de una pluralidad de percances vendría a poner de manifiesto la potencialidad lesiva de una acera desgastada en pendiente, y a la luz de esa circunstancia podría estimarse exigible un tratamiento o pulido de la superficie, pero la perjudicada solo alude vagamente a anteriores caídas mientras que el informe municipal concreta que “esta acera es utilizada habitualmente (...) sin que conste en el Ayuntamiento ninguna reclamación o queja al respecto”.

Con singular acierto, apunta la propuesta de resolución que “la accidentada no se enfrenta a una circunstancia imprevisible ni sorpresiva, pues la fuerte pendiente no pasa inadvertida y más teniendo su domicilio (...) cercano al lugar de los hechos (...), por lo que debió ajustar la cautela a las circunstancias manifiestas de la vía”; máxime teniendo presente que dado el pronunciado desnivel “la acera cuenta con una barandilla en todo su recorrido de la que pueden hacer uso los peatones”, los cuales también pueden “si les parece muy pendiente (...) utilizar la otra acera dando un pequeño rodeo”.

Este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores en relación con supuestos similares (entre otras, Dictamen Núm. 155/2022), incidiendo en que circunstancias como el desnivel del trazado o el desgaste del pavimento son “características todas ellas ordinarias y comunes del viario público” de las que ha de ser consciente toda persona que transite por la vía pública. Los transeúntes deben ajustar sus precauciones a las circunstancias manifiestas de la vía pública y a las personales, pues la responsabilidad objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal que traslade a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa

de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar cada persona como riesgos generales de la vida.

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 VALDÉS.