

Dictamen Núm. 227/2022

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 30 de junio de 2022 -registrada de entrada el día 5 del mes siguiente-, 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 una baldosa rota.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha de 30 de marzo de 2022, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública cuando iba caminando por la calle, en dirección a la calle

Señala que “el día 28, a las 13:35 más o menos, a causa de una baldosa rota, la cual no había visto”, tropezó y tuvo “una caída enfrente del ambulatorio al cual (acudió) en el momento y la médica (...) (le) mandó hacer radiografías”,

destacando haber sufrido “raspado” en el lado izquierdo de cara y rodilla y en ambos brazos.

Acompaña copia, entre otra, de la siguiente documentación: a) Parte al Juzgado de Guardia para la comunicación de asistencia sanitaria por lesiones, emitido por el Centro de Salud, que recoge caída accidental en la vía pública y derivación al Servicio de Urgencias para la realización de una radiografía, figurando como fecha y hora de ingreso el día 28 de marzo de 2022 a las 14:01 horas. b) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital de 28 de marzo de 2022, que reseña como motivo de la consulta “caída sobre hombro derecho”, indicando que “acude a Urgencias tras caída en la calle al tropezar con una baldosa suelta. Refiere que tropezó y cayó al suelo golpeándose en hombro derecho (intervenido hace 3 meses). Desde entonces dolor e impotencia funcional”. La radiografía de hombro refleja “material de osteosíntesis húmero derecho. Sin alteraciones agudas”, y se establece el diagnóstico de “omalgia postraumática. Sin signos de alarma en el momento actual”. c) Acta de comparecencia ante la Policía Local de Langreo el 29 de marzo de 2022, en la que la reclamante deja constancia de que “se encontraba caminando el día 28 de marzo de 2022, a las 13:30 horas, por la calle, en dirección a, tras bajarse de la línea de autobús urbano, y cuando se dio cuenta se encontró caída en el suelo tras tropezarse con una baldosa rota./ Que siente a continuación en el lado izquierdo de la cara un resquemor, además de en la pierna izquierda./ También siente dolor en el hombro derecho, operado hace tres meses./ Un testigo la acompaña al Centro de Salud, donde es atendida por la médica de cabecera (...) que inmediatamente la deriva al Hospital para realizar placas del hombro derecho, en la que no se observan alteraciones./ Presenta partes médicos del (Centro de Salud) y del Hospital”.

2. Mediante Resolución del Concejal Delegado de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 30 de marzo de 2022, se nombra instructora del procedimiento y se acuerda requerir a la interesada para que aporte la siguiente documentación: valoración económica si fuera posible, partes de baja

y alta laboral en su caso e informes médicos de los que disponga, así como los medios de prueba de que pretenda valerse.

Consta en el expediente la notificación de dicha resolución a la interesada concediéndole un plazo de diez días para que aporte la documentación referida, con indicación de la fecha de recepción de su reclamación, la normativa aplicable, el plazo fijado para la resolución del procedimiento y el sentido del silencio administrativo.

3. Con fecha 1 de abril de 2022, se incorpora al expediente el acta de comparecencia de la reclamante en las dependencias policiales el día 29 de marzo de ese mismo año. Consta a continuación que dos agentes de la Policía Local “se personan en el punto para realizar una inspección ocular del lugar y tomar las medidas de la baldosa rota y la acera donde se sitúa./ La acera tiene un ancho total de 11,60 metros./ La baldosa rota dista del bordillo de la acera 27,5 centímetros, y el desperfecto presenta unas dimensiones de 12 x 10 centímetros, con una profundidad de 6 milímetros”. Se acompañan varias fotografías del lugar que muestran la medición de la irregularidad señalada.

4. El día 12 de abril de 2022, la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito en el que reitera la descripción de cómo sucedió la caída, aportando documentación médica, la “denuncia de la Policía Local, fotos (y) valoración de 6.000 € por dichos daños, ya que no es la primera vez que caigo por culpa de las baldosas rotas”, además de una copia de su documento nacional de identidad y de un billete de autobús emitido el 28 de marzo de 2022 a las 14:39 horas de la línea Pola de Laviana-Villa.

5. Con fecha 17 de mayo de 2022 emiten informe los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo. En él se afirma que el lugar de los hechos es “una calle con acera o pase de 11,60 m de anchura, de baldosa hidráulica de 40 cm. La baldosa en cuestión está junto al bordillo, la cual está rota en una esquina, pero no suelta. Presentando una diferencia de altura despreciable”.

Incorporan al informe una fotografía en la que se sitúa un lápiz de tamaño común en el lugar del desperfecto.

6. El día 31 de mayo de 2022 la compañía aseguradora de la Administración señala que, “estudiada toda la documentación e información que obra en el expediente administrativo, entiende que no existe relación de causalidad entre lo reclamado y la funcionalidad de la Administración”.

7. Mediante oficio notificado a la reclamante el 2 de junio de 2022, se le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días para que formule las alegaciones que estime pertinentes.

8. Con fecha 30 de junio de 2022, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al entender que se trata de un desnivel mínimo y perfectamente visible, a lo que añade que ninguna prueba del hecho de la caída ha presentado la reclamante más allá de sus propias manifestaciones.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de junio 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 la 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 30 de marzo de 2022, y la caída de la que trae origen tiene lugar el día 28 de ese mismo mes, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas en caso de concurrir, 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.

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 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 padecidas por la interesada como consecuencia de una caída atribuida al mal estado del pavimento de la vía pública por la que transitaba, situada en La Felguera.

La documentación incorporada al expediente acredita la realidad de ciertos daños y permite tener por cierto que son consecuencia de una caída en la vía pública acaecida en el momento que refiere la perjudicada.

Ahora bien, procede recordar que 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 del Ayuntamiento de Langreo en cuanto titular de la vía en la que 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 y entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en un estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de quienes transitan por la misma, lo que 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 tal actividad.

La concreción del nexo causal requiere que previamente se realice la de las circunstancias en las que el percance tiene lugar.

En el caso objeto de análisis, la interesada indica que el día señalado, “a las 13:35 más o menos” y “a causa de una baldosa rota, la cual no había visto”, tropezó y tuvo “una caída enfrente del ambulatorio” al cual acudió en el momento, centrando sus esfuerzos probatorios en las consecuencias dañosas, sobre cuyo origen los servicios sanitarios solo pueden constatar lo afirmado por ella misma: “lugar del accidente: vía pública; tipo: caída accidental”. Al día siguiente se persona en las dependencias policiales y declara haber caído “tras tropezarse con una baldosa rota”. Seguidamente, dos agentes de la Policía Local realizan una inspección ocular del lugar indicado por ella y localizan una baldosa con un desperfecto de 12 x 10 centímetros que genera un desnivel de 6 milímetros, y que sería el supuestamente causante del tropiezo.

Requerida para aportar más información sobre el asunto con propuesta de medios de prueba, se limita a reiterar lo ya expuesto sobre cómo se produjo la caída y a cuantificar el daño, aportando fotografías y un tique de autobús que no ofrece información de utilidad.

A pesar de la coincidencia de datos que refleja el expediente, que permite suponer que la reclamante efectivamente sufrió un percance el día señalado y que probablemente se produjo en la vía pública, nos encontramos

con un déficit probatorio que no nos permite conocer las concretas circunstancias del accidente, que solo se sustentan en las propias afirmaciones de la interesada, lo que no resulta suficiente para tenerlas como ciertas a los efectos de imputar el daño cuya indemnización se pretende, ni permiten considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público. No se acredita mínimamente la base fáctica del nexo causal, es decir, la propia mecánica del siniestro y cómo se produjo el tropiezo, ni en qué condiciones de visibilidad se encontraba la vía pública. Las pruebas aportadas por la interesada, aun analizadas conjuntamente con el resto de la documentación obrante en el expediente, no son suficientes para sustentar sus pretensiones, a pesar de la coherencia de sus manifestaciones con los hechos acreditados, que son únicamente las lesiones provocadas por una caída y la localización exacta de un desperfecto en la vía pública.

Como hemos señalado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictámenes Núm. 198/2018 y 109/2019), aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de la caída y las circunstancias en las que se produjo es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Cabe añadir que aun en el caso en que se valorasen como suficientemente acreditadas las circunstancias en las que la caída se produce el sentido del presente dictamen no variaría, habida cuenta del insignificante alcance del desperfecto puesto de manifiesto en este procedimiento.

La irregularidad si sitúa en una amplia zona de paso para viandantes. Los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informan que afecta a una "baldosa hidráulica de 40 cm. La baldosa en cuestión está junto al bordillo, la cual está rota en una esquina, pero no suelta. Presentando una diferencia de altura despreciable", tal y como muestran las fotografías incorporadas al expediente y cuya medición realiza la Policía Local. La reclamante refiere haber sufrido un tropiezo, alcanzando el desnivel que provoca la rotura de la esquina

de la citada baldosa 6 milímetros, lo que en modo alguno puede ser considerado causa eficiente de la caída.

Adverado ese estado de cosas, debemos recordar que es doctrina de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 63/2022) 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 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, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona. En el caso que nos ocupa el desperfecto consiste en un desnivel mínimo, tal y como señala la propuesta de resolución, y está situado en una amplia zona de paso en buen estado de conservación.

Al respecto, este Consejo viene estimando que los defectos aislados en el pavimento que no rebasen cierta entidad no son suficientemente relevantes como para ser reprochables a la Administración (por todos, Dictamen Núm. 229/2021). Según reiterados pronunciamientos judiciales, las irregularidades de escasa entidad -ponderándose la anchura del paso y la visibilidad existente- no entrañan un riesgo objetivo ni pueden racionalmente considerarse factor determinante de una caída, por tratarse de obstáculos sorteables por el común de los peatones a los que no cabe anudar un riesgo superior al ordinario que asume 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).

Entendemos, por tanto, que la ligera deficiencia a la que se imputa el accidente no es susceptible -por su entidad y ubicación, y sin obstáculos que

reduzcan su visibilidad- de generar un peligro cierto para los viandantes, por lo que no puede elevarse a causa hábil del siniestro, sin que quepa estimar incumplido el estándar de mantenimiento exigible a la Administración municipal en el ejercicio de sus responsabilidades.

En definitiva, este Consejo considera que la reclamante no ha desarrollado una actividad probatoria que permita conocer las concretas circunstancias del accidente sufrido, que achaca a la existencia de un mínimo desperfecto en una baldosa situada en la vía pública que no supera el estándar de razonabilidad exigible, por lo que la reclamación ha de ser desestimada.

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 LANGREO.