

Dictamen Núm. 295/2022

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 1 de diciembre 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 7 de octubre de 2022 -registrada de entrada ese mismo día-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Villaviciosa formulada por, por las lesiones derivadas de una caída que atribuye a una tapa de arqueta en desnivel.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 24 de mayo de 2021, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Villaviciosa una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída que atribuye a una tapa de arqueta desnivelada.

Expone que el hecho en el que se basa la reclamación es una “caída en vía pública en alcantarilla en desnivel en casco urbano de Villaviciosa que ocasionó fractura (de) rótula izquierda, produciendo incapacidad para hacer vida normal y secuelas”.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital de 10 de enero de 2021, en el que consta que “acude a Urgencias por gonalgia izquierda tras caída en vía pública hace dos días. No tomó medicación para el dolor. Desde entonces dolor con el apoyo y a la flexo-extensión. Derivada desde Atención Primaria para valoración”, estableciéndose el diagnóstico principal de “fractura de rótula”. b) Cinco fotografías del lugar en el que se produjo el accidente.

2. Mediante Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Villaviciosa de 30 de junio de 2021, se comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo para la resolución y notificación del procedimiento y los efectos de un eventual silencio administrativo. Asimismo, se la requiere para que “cuantifique el importe de la reclamación económica (...), concrete exactamente la mecánica o forma en que se produjo la caída” y “precise a qué hora ocurrió la misma”.

3. El día 27 de agosto de 2021, el Intendente Jefe de la Policía Local informa que “tras revisar nuestros archivos no encuentro ninguna referencia al suceso, por lo que no puedo aportar dato alguno sobre su veracidad o las circunstancias en que en su caso se habría producido”.

4. Con fecha 4 de enero de 2022, la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito en el que señala que la caída se produjo el día 8 de enero de 2021, que tuvo lugar entre las 18:30 y 19:00 horas y que la cuantía reclamada se cifra en siete mil cuatrocientos sesenta y cuatro euros (7.464 €).

5. El día 7 de enero de 2022 emite informe el Ingeniero Municipal. En él expone que, “analizada la documentación existente en el expediente, el único elemento que puede ser susceptible de valoración técnica es la existencia de dos fotografías de una tapa de arqueta en una zona embaldosada. En dichas fotografías no se aprecia ninguna circunstancia que, a juicio de quien suscribe, pueda generar responsabilidad por parte de la Administración; resultando la existencia de tapas de arquetas que pueden generar pequeñas diferencias de

cota y variación de las condiciones de tracción respecto de la superficie en la que se integran, usual en zonas urbanizadas”.

6. Mediante escrito de 7 de enero de 2022, el Alcalde del Ayuntamiento de Villaviciosa comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, poniéndole de manifiesto el expediente para que proceda a su examen y advirtiéndole que en dicho plazo podrá formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

El 14 de enero de 2022, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que se reitera en lo manifestado tanto en su escrito inicial como en el posterior de subsanación.

7. Con fecha 3 de febrero de 2022, la compañía aseguradora de la Administración presenta en el registro del Ayuntamiento un escrito de alegaciones. En él señala que, “con independencia de que no se haya aportado el más mínimo atisbo de prueba sobre la realidad de la caída en el lugar y fecha indicados (...), el desperfecto que según la reclamante cualifica el carácter (...) peligroso (...) consiste, a tenor de las fotografías aportadas (...), en una arqueta que no se encuentra perfectamente enrasada con el resto de acera circundante./ Esta anomalía, a nuestro juicio, carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio municipal de conservación de las vías públicas. A ello debe añadirse que los hechos debieron suceder a plena luz del día y que tales defectos son perfectamente visibles si se presta la atención debida al pavimento”.

8. El día 5 de octubre de 2022, el Instructor del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella razona que “no consta evidencia alguna de que la lesión se originase a consecuencia de una caída en la vía pública. No existen testimonios ni atestados de la Policía Local que así lo acrediten (...). Los informes médicos aportados únicamente acreditan las lesiones, así como la asistencia sanitaria, pero no tienen fuerza probatoria suficiente para acreditar el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento anormal de los servicios municipales, ni tampoco la mecánica de

la caída ni el elemento peligroso con en el que tropezó la reclamante./ Por otro lado, e incluso en la hipótesis de dar por cierto que el accidente se produjera en los términos descritos por la interesada, tampoco se considera viable que prospere dado que (...) no quedó acreditado en el expediente que el desnivel entre la tapa de saneamiento y las baldosas de la acera fuese de suficiente entidad como para que cualquier ciudadano no pudiese sortearlo con facilidad, es decir, que no se respeten los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. La fotografía aportada no permite discernir cuál era la diferencia de nivel entre la tapa y el resto del enlosado de la vía, pero aparentemente no supera los 2 o 4 cm, diferencia que es mínima y tolerable y en consecuencia no puede considerarse como la causa eficiente de la caída”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de octubre 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 Villaviciosa objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin el enlace correspondiente 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 Villaviciosa, 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 Villaviciosa 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 24 de mayo de 2021 y, habiendo tenido lugar la caída de la que trae causa -según manifiesta la perjudicada- el día 8 de enero de ese mismo año (consta en el expediente que acudió a su centro de salud al día siguiente y que es remitida al Servicio de Urgencias del Hospital, donde se le diagnostica el 10 de enero de 2021 una fractura de rótula), 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, 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. 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 LRRL), 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 los daños y perjuicios derivados de una caída que se atribuye a una tapa de arqueta en desnivel.

Los informes médicos incorporados al expediente acreditan la efectividad del daño. 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 el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

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.

Al respecto, venimos señalando (por todos, Dictamen Núm. 267/2019) que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, y que 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. La determinación de qué supuestos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, en función de las circunstancias concurrentes. Tal como recoge la jurisprudencia 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 (por todos, Dictamen Núm. 221/2022), 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 circunstancias visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En el asunto sometido a nuestra consideración, debemos comenzar por analizar cómo se produce la caída para dilucidar a continuación si la misma puede imputarse al funcionamiento del servicio público.

Por lo que se refiere a la realidad de las circunstancias en las que se originó el percance, la interesada no llega a puntualizar la mecánica de la caída, limitándose a señalar que esta se produce en una “alcantarilla en desnivel”. Por otra parte, y al margen de que tampoco ha identificado a ningún testigo de los hechos, la reclamante no procede a advertir del accidente a la Policía Local o a cualquier otro servicio del Ayuntamiento, teniendo este constancia de los hechos únicamente a través de la presentación de la reclamación que ahora se analiza. Tales circunstancias no redundan favorablemente en alcanzar un grado de convicción razonable acerca de la verosimilitud de su relato.

A ello cabe añadir, ya en relación con el estándar de funcionamiento del servicio público, que el material gráfico aportado muestra -como también advierte el informe del Ingeniero Municipal-, palmariamente y sin necesidad de abundar en ello, que el enrasado de la tapa de la arqueta no infringe, en modo alguno, los estándares de conservación exigibles y a los que anteriormente hemos aludido.

Consideramos, en consecuencia, que la causa de la caída por la que se reclama -cuya ocurrencia y mecánica, por otra parte, no han quedado

debidamente probadas- no puede imputarse a un servicio público que se ofrecía en el marco de los estándares admitidos.

En suma, las consecuencias del accidente no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, 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, 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 VILLAVICIOSA.