

Dictamen Núm. 63/2023

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 16 de marzo de 2023, por medios electrónicos, 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 diciembre 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 Siero formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública tras tropezar en una baldosa rota.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 9 de julio de 2021 una persona, en nombre y representación de su madre -de 86 años en el momento de los hechos-, presenta en el registro del Ayuntamiento de Siero una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos como consecuencia de la caída que afirma haber sufrido el día 28 de junio de 2021 a la altura del número 30 de la calle, de Pola de Siero.

Señala que debido al accidente tuvo que acudir ese mismo día al Servicio de Urgencias del Hospital, donde se le diagnostica una “fractura infrasindesmal de maléolo peroneo izquierdo”, además de “diversas contusiones en rostro, manos y rodillas”.

Atribuye el siniestro a “una baldosa fracturada que (...) estaba suelta”.

Solicita que se proceda al arreglo de la zona donde se produjo el percance para evitar nuevas caídas, así como una “indemnización cuya cuantía” precisará una vez se establezcan “las lesiones y secuelas pertinentes”.

Adjunta copia, entre otra, de la siguiente documentación: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital de 28 de junio de 2021. b) Cuatro fotografías, dos de ellas sobre el estado que presentaba la acera en el lugar del percance y otras dos de las lesiones sufridas por la interesada. c) Diligencia de comparecencia de la hija de la perjudicada al día siguiente del accidente en las dependencias de la Policía Local del Ayuntamiento de Siero.

2. Mediante oficio de 5 de enero de 2022, la Concejala Delegada del Área de Desarrollo y Promoción Económica, Patrimonio y Servicios Públicos Digitales e Innovación del Ayuntamiento de Siero requiere la ratificación por parte de la directamente perjudicada de la reclamación de responsabilidad patrimonial que se formula o, alternativamente, documentación acreditativa de la representación que dice ostentar su hija.

El día 11 de enero de 2022, la interesada presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial por los mismos hechos.

3. Con fecha 26 de enero de 2022, la Concejala Delegada del Área de Desarrollo y Promoción Económica, Patrimonio y Servicios Públicos Digitales e Innovación del Ayuntamiento de Siero dicta resolución por la que se admite a trámite la reclamación y se acuerda el nombramiento de instructora del procedimiento.

En ella se deja constancia de la fecha de recepción de la reclamación -9 de julio de 2021-, del plazo máximo legalmente establecido para la resolución y notificación del procedimiento y de los efectos del eventual silencio administrativo.

Consta en el expediente el traslado de la misma a la reclamante y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

4. El día 21 de marzo de 2022 emite informe el Jefe de la Unidad Operativa de Obras del Ayuntamiento de Siero. En él indica que, "si bien el Ayuntamiento es competente del mantenimiento de un estado adecuado de las vías en aras de la seguridad de los usuarios de las mismas (...), dichas obligaciones del servicio público han de definirse en términos de razonabilidad, ya que por la propia naturaleza de los materiales, los asientos que sufren y el uso y desgaste de los mismos siempre existen pequeños desniveles en las aceras que pueden dar lugar a tropiezos y pérdidas de equilibrio, riesgo general que asume cualquier persona cuando usa o transita por un espacio público".

5. Previo requerimiento efectuado al efecto, el 4 de julio de 2022 la reclamante presenta un escrito en el Ayuntamiento de Siero en el que valora los daños y perjuicios sufridos en veintiséis mil euros (26.000 €), para lo que -indica- se han tenido en cuenta "los días de inmovilización con la escayola, los días hasta la estabilización de las lesiones y las secuelas (dolor a la inversión y eversión forzadas, dolor a la palpación de tercio distal de peroné)".

Adjunta un informe del Servicio de Traumatología del Hospital de 26 de julio de 2021 en el que se recoge la evolución de la lesiones padecidas por la perjudicada hasta esa fecha, y un informe del Servicio de Rehabilitación del mismo centro de 9 de septiembre de 2021 en el que se refleja que la paciente "no precisa tratamiento rehabilitador específico por recuperación funcional".

6. Mediante escrito de 3 de agosto de 2022, la compañía aseguradora de la entidad local señala que tras "verificar y examinar la documentación obrante en

el expediente (...) entendemos que no concurre la necesaria relación causal por la que pueda imputarse responsabilidad al Ayuntamiento de Siero en los daños que se reclaman”.

7. Evacuado el trámite de audiencia, el día 29 de agosto de 2022 la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que se ratifica en todos los términos de su reclamación. Considera que en el procedimiento han quedado acreditados “tanto los hechos relatados por esta parte (historial clínico y atestado policial) como la relación de causalidad entre el funcionamiento de la Administración y el resultado lesivo y la antijuridicidad del mismo (mal estado de conservación de la calle)”.

8. Con fecha 5 de diciembre de 2022, la Jefa de la Sección de Patrimonio del Ayuntamiento de Siero formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que “de la valoración conjunta y racional de la prueba practicada (...) no consta ningún elemento probatorio con la objetividad suficiente, más allá de meras manifestaciones de parte, que permita acreditar la realidad del relato, y consecuentemente servir de fundamento a una indemnización. El hecho queda incierto, y dado que la carga de la prueba corresponde a la reclamante, no queda acreditado el hecho invocado en la reclamación”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de diciembre 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 Siero objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin una copia 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 Siero, 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 Siero 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 examinado, partiendo del dato de que la caída que se encuentra en el origen de la presente reclamación habría acontecido el 28 de junio de 2021, y con independencia de que a los efectos ahora analizados se tome en consideración la fecha del 9 de julio de 2021 -día en el que se presenta la misma por la hija de la perjudicada en nombre y representación de esta- o la del 11 de enero de 2022 -en la que la plantea la propia accidentada

atendiendo al requerimiento de subsanación efectuado-, 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 de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos que el Ayuntamiento de Siero tras completar la instrucción del procedimiento y una vez evacuado el preceptivo trámite de audiencia elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio fundada de manera exclusiva en la ausencia de acreditación de las circunstancias de modo y lugar en que se produjo la caída, razonando que “de la valoración conjunta y racional de la prueba practicada se estima que no consta ningún elemento probatorio con la objetividad suficiente, más allá de meras manifestaciones de parte, que permita acreditar la realidad del relato, y consecuentemente servir de fundamento a una indemnización. El hecho queda incierto, y dado que la carga de la prueba corresponde a la reclamante, no queda acreditado el hecho invocado en la reclamación”.

Al respecto, hemos tenido ocasión de señalar (por todos, Dictamen Núm. 282/2020) que la negación de los hechos alegados por el reclamante en un momento procedimental en el que no existe posibilidad de contradicción por su parte contraviene lo establecido en el artículo 77.2 de la LPAC, y también (entre otros, Dictamen Núm. 257/2019) que para la valoración de la prueba practicada el artículo 77.1 de la LPAC dispone que ha de acudirse a “los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”, lo que nos remite, en definitiva, a la valoración conjunta de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, tomando en consideración la “disponibilidad y facilidad

probatoria” que asiste a los implicados -artículo 217.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- a fin de no imponer esfuerzos desproporcionados que entrañen una suerte de *probatio diabolica* o una barrera disuasoria para quien no dispone de una prueba directa y cierta. Ahora bien, en el caso examinado lo cierto es que la perjudicada no interesa la práctica de testifical alguna, ni acredita de forma suficiente algún elemento de prueba que sustente la mecánica de la caída, como el traslado en ambulancia a un centro sanitario, el informe de ingreso por referencia a una caída en la vía pública o el relato de una persona que la hubiese auxiliado, lo que habría permitido confirmar al menos indiciaria y razonablemente que los hechos tuvieron lugar en el emplazamiento indicado. Sobre este extremo, procede advertir que el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias ha señalado que, “en virtud de las normas reguladores de la carga probatoria, correspondía a los recurrentes acreditar la base fáctica del nexo causal, es decir, la propia dinámica del siniestro, y aportar el material probatorio que determinase con mínima certeza que aquél se produjo tal y como se describe en la reclamación, y en el escrito de demanda. Y así, ya el art. 67.2 de la Ley 39/2015 establece, entre los requisitos de las reclamaciones de esta naturaleza que se presentan ante la Administración, que “irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante”. Y lógicamente esas pruebas deben ir dirigidas, entre otras cuestiones, a acreditar la forma de producción del siniestro para poder determinar el nexo de causalidad con el funcionamiento del servicio público” (Sentencia de 13 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:3380-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

No obstante la insuficiente instrucción y ausencia de pruebas por parte de la reclamante para acreditar la mecánica de la caída, este Consejo no considera necesaria ni oportuna por razones de economía procesal la retroacción de las actuaciones, pues estimamos que la documentación obrante en el expediente remitido incorpora elementos de juicio suficientes que

permiten la emisión de nuestro parecer sobre el fondo de la reclamación planteada.

Asimismo, 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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la interesada solicita ser indemnizada por el Ayuntamiento de Siero en la cantidad de 26.000 €, en los que valora los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída que afirma haber tenido en la calle, y que considera provocada por “una baldosa fracturada que (...) estaba suelta”.

Planteada la reclamación en los términos expuestos y comenzando el análisis de la misma por la realidad del daño cuya indemnización se pretende,

debemos señalar que este resulta plenamente acreditado con los informes médicos incorporados al expediente.

En cuanto a las circunstancias en las que se habría producido la caída, ya hemos advertido en la consideración cuarta acerca de que la defectuosa instrucción desarrollada, al omitir la preceptiva apertura del periodo de prueba, ha privado a este Consejo de la posibilidad de alcanzar un mínimo de convicción y certeza al respecto. Ahora bien, como señalamos allí esta carencia no nos impide manifestar nuestra posición en relación con la cuestión de fondo debatida -que anticipamos ya contraria a la indemnización solicitada por la reclamante-, toda vez que resulta evidente para este Consejo que, aun en el hipotético caso de que pudiera darse por cierto en su integridad el relato de la reclamante sobre este extremo -que la caída se produjo como consecuencia de la existencia en la acera de “una baldosa fracturada que (...) estaba suelta”-, la reclamación no puede prosperar, pues de las fotografías incorporadas al procedimiento por ella misma se desprende que las irregularidades de la acera por la que transitaba -unos mínimos, casi inapreciables, desajustes o desniveles entre las baldosas que forman el conjunto fácilmente provocados por el simple transcurso del tiempo y el desgaste de este tipo de materiales que ello supone- no pueden conceptuarse en modo alguno como un incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Siero de las obligaciones que le son exigibles en relación con la prestación del servicio público de pavimentación de las vías públicas y al que viene obligado en atención a lo establecido en el artículo 25.2 de la LRBRL, conforme al cual el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”, puesto en relación con el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal en el que se precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas.

Este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 220/2020), que quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, hay

obstáculos ordinarios diversos, incluyendo desniveles, pequeñas irregularidades y rebabas, debiendo adoptar precauciones proporcionadas a las circunstancias visibles o conocidas del mismo. De otro lado, y por lo que respecta a la posible omisión o incorrecto cumplimiento del deber genérico que incumbe a la Administración municipal en orden a la reparación de los desperfectos que incidan en los espacios públicos, debemos considerar, en línea de principio, que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad, no resultando procedente entender que su cobertura se extiende a garantizar la puntual reparación de desperfectos e irregularidades que no representan un riesgo apreciable atendidas las diversas circunstancias concurrentes.

En esta línea procede recordar que la doctrina consultiva y los pronunciamientos judiciales vienen apreciando, tal como recoge 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), que “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, y que “en relación a las irregularidades del viario (...) no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de (...) resaltes mínimos (...), los cuales 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”. Este Consejo ha manifestado con ocasión de accidentes atribuidos a deficiencias similares 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 una baldosa suelta o ausente, o someramente desnivelada, 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 -y en este caso se trata de unas baldosas aparente y ligeramente agrietadas, localizadas por lo demás a escasos metros del domicilio de la perjudicada, por lo que debemos presumir el conocimiento de tal estado de cosas por su parte- no son suficientemente relevantes como para elevarse a causa hábil de una caída y fundar una responsabilidad patrimonial (por todos, Dictámenes Núm. 188/2018 y 251/2019). Se concluye así que el desperfecto denunciado no comporta un peligro cierto para el peatón de entidad suficiente como para imputar al Ayuntamiento una infracción del estándar de mantenimiento viario.

En definitiva, aun situados en la hipótesis de que pudiéramos dar por cierto el relato de la perjudicada en relación con las circunstancias del accidente nos hallaríamos ante una irregularidad que no puede racionalmente considerarse factor determinante de una caída, incardinable entre los que la jurisprudencia considera 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, 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).

Por todo ello, 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,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE SIERO.