

Dictamen Núm. 151/2023

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 6 de julio de 2023, 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 11 de abril de 2023 -registrada de entrada el día 17 de ese mismo mes-, 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 en la vía pública debido al mal estado de una alcantarilla.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 3 de octubre 2022, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída.

Expone que el día 14 de septiembre de 2022, “sobre las 17 horas”, cuando se dirigía a un establecimiento sito en la calle, sufrió una caída “a causa de una alcantarilla en mal estado”, produciéndose “un esguince de tercer grado”.

Señala que ese hecho “constituye, en este supuesto, la causa eficiente y próxima (causalidad adecuada), debido al desnivel del socavón y su ausencia de señalización”.

Por ello, solicita que “se inicie procedimiento de responsabilidad patrimonial” del Ayuntamiento de Langreo.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital, de 14 de septiembre de 2022, en el que figura el diagnóstico de “esguince de tobillo derecho”. b) Comparecencia de la reclamante en las dependencias de la Policía Local de Langreo el día 15 de septiembre de 2022, en la que pone de manifiesto que, “sobre las 17:00 horas del día 14 de septiembre de 2022, iba caminando” junto a su padre y no vio “la alcantarilla hundida y con falta de relleno situada en la calle,” motivo por el cual llamó al 091 personándose en el lugar una patrulla de la Policía Local”. c) Diligencia de información a la interesada de la posibilidad de presentar la oportuna reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento, según establece el artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. d) Una fotografía de la lesión sufrida y otra del lugar de la caída, en la que se aprecian dos tapas de registro.

2. Mediante Resolución del Concejal Delegado de Régimen Interior de 4 de octubre de 2022, se designan instructora y secretaria del procedimiento, dejándose constancia en ella de la fecha de recepción de la reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y notificación y los efectos de un eventual silencio administrativo.

Asimismo, se la requiere para que aporte los “informes médicos de los que disponga./ Alta y baja laboral, en su caso./ Valoración económica si ello fuera posible”.

Consta en el expediente su notificación a la interesada.

3. Obra en aquel a continuación el informe elaborado por la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo en relación con la caída sufrida por la interesada. En él

se indica que “tras recibir aviso de una caída en vía pública los agentes se personan en el lugar (...). La requirente manifiesta que ha tropezado debido al mal estado de una de las alcantarillas que se encuentran en la acera y que le duele mucho el tobillo”, y añaden que la trasladan al centro de salud más próximo.

Acompañan una “diligencia de inspección ocular” en la que la fuerza actuante realiza una medición de los distintos tramos de la calle, constatando que “la profundidad existente en el desnivel entre alcantarilla y baldosa es de aproximadamente unos 3 centímetros”. También aportan un reportaje fotográfico del lugar de la caída y del “detalle del hueco existente entre alcantarilla y baldosa”.

4. Con fecha 11 de noviembre de 2022 emite informe el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo. Señala que “se trata de una acera de unos 3 m de ancho en la que se observa una tapa de saneamiento que ha sido reparada recientemente./ Aunque no hemos podido comprobar el estado en que se encontraba cuando presumiblemente ocurrieron los hechos, por las fotos del atestado policial se observa un pequeño hueco”. Se incluye en el informe una fotografía de la tapa reparada.

5. Traslada copia de lo actuado a la compañía aseguradora del Ayuntamiento y solicitado informe al respecto, con fecha 22 de noviembre de 2022 el Departamento de Siniestros de la misma indica que “el desperfecto es de mínima entidad y perfectamente visible, y en consecuencia podría haber sido eludido con un mínimo de atención por parte de la reclamante, teniendo en cuenta que la caída se produjo a plena luz del día, a las 17:00 h, y que la acera es sobradamente espaciosa, mide 8 metros de anchura, contando con espacio/anchura más que suficiente para eludir el obstáculo”. Por este motivo procede dictar “resolución desestimatoria de responsabilidad patrimonial”.

6. Evacuado el trámite de audiencia y vista del expediente, el día 24 de noviembre de 2022 presenta la interesada en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que comunica que aún se encuentra “pendiente de seguimiento médico (...), por lo que no es posible la presentación completa de medios de prueba ni realizar valoración económica”.

7. Previa petición formulada por la interesada, el 19 de diciembre de 2022 la Secretaría del procedimiento le envía una copia de los informes solicitados.

8. Con fecha 21 de diciembre de 2022, presenta esta un escrito de alegaciones en el que manifiesta aportar fotografías “de la falta de baldosa al lado de la alcantarilla, con hundimiento de toda la alcantarilla (...) y de su reparación posterior, lo que demuestra que el estado previo no era el adecuado”.

Por otra parte, proporciona los datos del testigo que la acompañaba en el momento del accidente y que “puede acreditar el estado de la baldosa, su profundidad y las circunstancias de la caída”.

También manifiesta su discrepancia con el informe librado por la entidad aseguradora, al considerar que “el desnivel de 3 centímetros fue suficiente para provocar” el percance.

Por último, comunica que está pendiente de una consulta con el Servicio de Traumatología el 18 de enero de 2023, de modo que “en cuanto llegue esa fecha” podrá aportar “la documentación y cuantificar el alcance” de las lesiones.

Adjunta dos fotografías en blanco y negro de la zona.

9. Con fecha 14 de febrero de 2023 se designa nueva Instructora del procedimiento, lo que se comunica a la reclamante.

10. Obra en el expediente, a continuación, una diligencia de ampliación de información de la Policía Local de Langreo en la que se explica que el padre de la accidentada no se encontraba en el lugar al personarse los agentes, “debido a que había ido a buscar hielo para aplicar en la parte lesionada”.

11. El día 17 de marzo de 2023 la interesada, utilizando el baremo establecido para las víctimas de accidentes de circulación, cuantifica el daño sufrido en seis mil trescientos setenta y seis euros con setenta céntimos (6.376,70 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 42 días de perjuicio moderado, 2.395,68 €; 112 días de perjuicio básico, 3.685,92 €; “facturas de rehabilitación”, 120 €; “factura de talonera”, 16,50 €; “factura de farmacia”, 8,60 €, y “factura médica”, 150 €.

Adjunta copia de los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital de 14 de septiembre de 2022. b) Comparecencia en las dependencias de la Policía Local de Langreo el día 15 de septiembre de 2022. b) Fotografías del pie escayolado y de la tapa de registro. c) Informe de alta del Servicio de Traumatología del Hospital de 15 de febrero de 2023. d) Informe pericial de valoración del daño corporal de 7 de marzo de 2023. e) Facturas de los gastos médicos y de farmacia cuyo importe reclama.

12. Previa citación efectuada al efecto, el día 28 de marzo de 2022 comparece en las dependencias municipales el testigo propuesto por la reclamante. Tras indicar que la interesada es su hija, manifiesta que el día del accidente, “aproximadamente a las 17:00 h del mes de septiembre de 2022, iba caminando en compañía” de ella en dirección a un establecimiento sito “en la misma vía donde ocurrió el accidente cuando ésta cayó a consecuencia de pisar en el hueco existente en la acera por la falta de un trozo de baldosa que rodea una alcantarilla”. Señala que “la calle estaba tranquila, no había barullo de gente, la accidentada no iba hablando por el móvil y ese día no llovía”.

Previa exhibición de una fotografía del lugar de los hechos, el testigo confirma que coincide con el lugar de la caída.

13. Con fecha 3 de abril de 2023, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella considera que las consecuencias del accidente no resultan imputables al Ayuntamiento, “ya que

nos encontramos ante un hecho fortuito derivado del riesgo general que asume el peatón al circular por las vías públicas”.

14. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de abril de 2023, 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 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 3 de octubre de 2022, y la caída de la que trae origen se produjo el día 14 de septiembre de ese mismo año, por lo que, aun sin tener en cuenta el tiempo invertido en la curación de las lesiones, 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 la práctica del trámite de audiencia tuvo lugar extemporáneamente, dado que debió realizarse una vez “instruidos los procedimientos e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución”, y no cuando aún no se había llevado a cabo la prueba testifical. A pesar de ello, entendemos que no se ha ocasionado indefensión a la reclamante, toda vez que en el asunto analizado la propuesta de resolución no cuestiona la mecánica de la caída que aquella sostiene y la entidad del desperfecto ha quedado suficientemente acreditada en el expediente, sin que la perjudicada haya refutado en su escrito de alegaciones las dimensiones del defecto viario señaladas por la Policía Local. Por tanto, dejando constancia de la irregularidad que supone la práctica del trámite de audiencia cuando aún no se había

culminado la instrucción del procedimiento, no cabe extraer de tal circunstancia consecuencias jurídicamente desfavorables para la interesada.

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 21.1 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 los daños y perjuicios derivados de una caída que la reclamante considera debida a la existencia de “una alcantarilla en mal estado”.

Los informes médicos incorporados al expediente acreditan la efectividad de las lesiones sufridas por la perjudicada, un “esguince de tobillo derecho” diagnosticado el mismo día del accidente en el Hospital

Igualmente, la realidad de la caída en la fecha y lugar indicados por la interesada ha quedado acreditada a la vista del informe de la Policía Local y de la testifical practicada.

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. 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 ocurrido 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 viene reiterando (por todos, Dictamen Núm. 7/2020) 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 alcancen a la obligación de conservar el pavimento de las mismas en perfecta conjunción de plano o a eliminar de forma perentoria toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que sería inasumible o inabordable. También hemos indicado 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 pública, así como de las atmosféricas y las que de todo tipo concurren en su propia persona. La determinación de qué desperfectos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, pues tal como se recoge en 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), “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, y “el estándar exigible dependerá de la naturaleza de la vía (...), su uso (mayor exigencia en calles céntricas, zonas de usuarios públicos por proximidad de centros sanitarios o escolares, bibliotecas, mercados, etc.) y de la entidad del desperfecto u obstáculo determinante del daño (...), no generando responsabilidad los (...) resaltes mínimos (...), los cuales son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones”.

En el supuesto examinado, las fotografías del defecto viario incorporadas al expediente tanto por la interesada como por los agentes de la Policía Local, junto con la diligencia de inspección ocular, permiten apreciar que entre la tapa de registro y el pavimento existe un hueco de escasa dimensión en su plano horizontal y que genera un desnivel que, según los agentes, “es de aproximadamente unos 3 centímetros”; medición que la reclamante no cuestiona. Consta, además, que el accidente se produce a plena luz del día, “sobre las 17 horas” de un 14 de septiembre, y en un tramo semipeatonal lo suficientemente ancho (8 m desde la pared más cercana hasta el comienzo de la zona de tráfico rodado), sin obstáculos que pudieran limitar la visibilidad, pues tal como recuerda el testigo en su declaración “la calle estaba tranquila, no había barullo de gente (...) y ese día no llovía”, por lo que la irregularidad podía haber sido fácilmente evitada por la perjudicada.

Insiste la interesada en el trámite de alegaciones en que ese desnivel de 3 centímetros fue suficiente para provocar el tropiezo, pero dadas las dimensiones

de la oquedad difícilmente puede un viandante introducir su pie en ese hueco, por lo que su incidencia en la marcha del peatón es prácticamente irrelevante. Tampoco cabe exigir a la Administración la señalización del desperfecto como pretende la perjudicada, pues no ha quedado acreditado que el Ayuntamiento tuviese conocimiento de su existencia.

En suma, ante una deficiencia que se constriñe a la falta de hormigón en una de las esquinas de una alcantarilla -dejando un hueco de tres centímetros de profundidad y escasa anchura- no cabe imputar el tropiezo al servicio público ni entender incumplido un estándar; máxime cuando el percance se produce a la luz del día y en un entorno carente de obstáculos que dificulten la percepción de las irregularidades en el viario.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores a propósito del estándar de tolerancia relativo al desnivel viario (entre otros, Dictámenes Núm. 278/2013, 208/2015 y 188/2020), una irregularidad de tales dimensiones no entraña un peligro apto para causar caídas al común de los viandantes, puesto que se trata de un deterioro menor. Según reiterada jurisprudencia, 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, 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).

Estimamos, en consecuencia, que la caída no puede imputarse al servicio público, que se ofrecía en el marco de los estándares admitidos, sin que la posterior reparación del defecto signifique necesariamente un reconocimiento de la falta de conservación, como también venimos poniendo de manifiesto reiteradamente (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2014, 13/2017 y 92/2022).

En definitiva, las consecuencias del desafortunado 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 LANGREO.