

Dictamen Núm. 22/2024

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 1 de febrero de 2024, 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 6 de noviembre de 2023 -registrada de entrada el día 23 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por los daños y perjuicios derivados de una caída que atribuye a la existencia de unas losetas desniveladas en la calle por la que caminaba.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 5 de abril de 2023, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas tras una caída que sufrió, en la tarde del día 15 de junio de 2022, a la altura del número 57 de la calle, enfrente del establecimiento que identifica.

Señala que tras recuperarse del percance con la ayuda prestada por diversas personas que se encontraban en el citado establecimiento, que “presenciaron de primera mano la caída (...), pudo comprobar que la pérdida de equilibrio fue debida a que el pavimento de la acera se encontraba en un lamentable estado de conservación, dado que las distintas losetas que la componen” están “a distinta altura, pues unas de ellas están hundidas con respecto a las otras, de forma tal que en pleno centro de la acera existe un desnivel longitudinal en paralelo al bordillo entre las baldosas que están a una altura superior y las que se encuentran en un plano inferior”. Añade que “dicha diferencia de altura es difícilmente apreciable a simple vista, dado que el dibujo del suelo, a base de líneas rectas, hace que pase inadvertida, si bien resulta de un peligro manifiesto, pues puede ocurrir que quien transite por ese lugar apoye su pie sobre el borde del desnivel y pierda la verticalidad al no posarlo por completo sobre el firme”, tal y como aconteció en su caso.

Indica que tras el accidente “sufrió un dolor inmediato”, no obstante lo cual decidió esperar hasta el día siguiente para recibir asistencia médica, dirigiéndose “en la mañana del 16 de junio de 2022” al Hospital, en cuyo “Servicio de Urgencias se comprobó que presentaba un hematoma en el cuarto y quinto metatarsiano de su pie derecho y, tras las pruebas radiológicas correspondientes, se evidenció que sufría una fractura en el 5.º metatarsiano, con lo que se le colocó una férula, se le pautó medicación y se le entregó cita para (...) Traumatología”.

Detalla el proceso seguido hasta lograr la sanidad de las lesiones, que se prolongaría “hasta el día 7 de diciembre de 2022”, recibiendo el alta de su incapacidad temporal el 14 de diciembre de 2022.

Solicita una indemnización de diez mil trescientos veinticuatro euros con veinticuatro céntimos (10.324,24 €), en atención a 181 días, a razón de 57,04 € diarios, de “perjuicio personal moderado”.

Propone prueba documental, consistente en la documentación que acompaña, y testifical de dos personas que -afirma- “presenciaron los hechos descritos” y cuyos datos aporta.

Adjunta varios informes médicos, diversas fotografías del lugar de la caída y los partes médicos de baja y de alta de incapacidad temporal.

El día 28 de abril de 2023, la reclamante presenta un escrito en el registro municipal al que acompaña el pliego de preguntas que interesa se les efectúen a los testigos propuestas.

2. Mediante oficio del Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos de 10 de abril de 2023, se pone en conocimiento de la interesada el inicio del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, con indicación de la fecha de recepción de la reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos de un eventual silencio administrativo.

Con la misma fecha, comunica a la compañía aseguradora del Ayuntamiento la apertura del procedimiento.

3. El día 26 de abril de 2023, el Jefe del Servicio de la Policía Local informa que “en los registros administrativos de estas dependencias no hay constancia alguna en el lugar y fecha señalados”.

4. Con fecha 2 de agosto de 2023, la Ingeniera Técnica de Obras Públicas informa que “actualmente no es posible describir el estado del pavimento” a la fecha de la caída sufrida por la reclamante -15 de junio de 2022-, “dado que en fechas posteriores a la caída se realizó (...) una reparación de todos los desperfectos detectados en los pavimentos peatonales de la calle”.

Indica que “si bien, a juzgar por las imágenes aportadas por la interesada (...), se observan una serie de baldosas hundidas en sentido de la marcha provocando un desnivel aproximado de unos 2,5 cm”, la acera “de la calle en el lugar del incidente presenta una anchura de 3,00 m,

localizándose el desperfecto en la zona central de tránsito. Así mismo, se puede observar la falta de obstáculos en la zona que pudieran afectar a la visibilidad del desnivel”.

Señala que el Ayuntamiento de Gijón “mantiene vigente un contrato de ‘Obras de conservación y mejora de la infraestructura viaria y espacios verdes’ con el fin de actuar en los desperfectos que se localizan y que pueden suponer un riesgo para los usuarios de las vías públicas”, por lo que “se realizan revisiones periódicas de las calles con el fin de detectar cualquier desperfecto que pueda ir apareciendo (...). Aun así, es imposible detectar de inmediato todos los desperfectos que van apareciendo, de igual forma que no es viable la reparación inmediata en tanto que los medios son limitados”.

Adjunta dos fotografías del lugar tras la reparación de las deficiencias existentes al momento de la caída.

5. Dispuesta por la Instructora del procedimiento la práctica de la prueba testifical, el día 20 de septiembre de 2023 se celebra esta en las dependencias municipales con la única testigo compareciente.

Tras manifestar ser amiga de la reclamante y no tener ningún interés en el asunto, señala que el día 15 de junio de 2022 se encontraba en la terraza de un establecimiento existente en el lugar de la caída, desde donde presencié esta. Indica que el percance fue debido a que “el pavimento de la calle” estaba “en muy mal estado, ya que las losetas que componen la acera se encuentran a distinta altura, existiendo un importante desnivel entre las juntas de las baldosas”, lo que en su opinión “supone un peligro claro y manifiesto para los usuarios” de aquella.

A requerimiento del Instructor del procedimiento, marca sobre una fotografía la localización exacta de la caída y el desperfecto existente en la acera. Precisa que al levantarse para saludar a la reclamante ésta “se cayó enfrente” de ella, y que presencié la caída. Aclara que ese día la climatología era buena y que no existía ningún obstáculo que impidiese ver el desperfecto,

poniendo de relieve que tanto ella como la accidentada son conocedoras de la zona por residir las dos en las inmediaciones.

6. El día 21 de septiembre de 2023, la Técnica de Gestión de la Sección de Gestión de Riesgos comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

No consta en el expediente que la interesada haya comparecido en este trámite.

7. Con fecha 2 de noviembre de 2023, la Técnica de Gestión y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos suscriben propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, tras dar por acreditada a la vista de la documentación incorporada al expediente tanto la caída como la mecánica de la misma en los términos relatados por la interesada, fundamentan el sentido desestimatorio de aquella señalando que la caída se produjo “en un lugar ancho y amplio, específicamente previsto para la deambulaci3n, existía plena visibilidad (una tarde de junio) y no existía ningún obstáculo que impidiera su visi3n, por lo que era plenamente visible y por tanto evitable con un mínimo de diligencia (...), no pudiendo entenderse que por sus características, dimensiones, visibilidad y circunstancias representara un riesgo objetivo, difícilmente salvable o peligroso, por lo que no se puede establecer la imputaci3n del daño al servicio público”.

8. En este estado de tramitaci3n, mediante escrito de 6 de noviembre de 2023, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamaci3n de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gij3n objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para acceder electr3nicamente al mismo.

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 Gijón, 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 Gijón 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 5 de abril de 2023, y la caída de la que trae causa tuvo lugar el día 15 de junio de

2022, 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 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 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 las lesiones sufridas por la interesada como consecuencia de una caída ocurrida en la tarde del día 15 de junio de 2022 a la altura del número 57 de la calle, de Gijón, que atribuye a un tropezón con el desnivel longitudinal en paralelo al bordillo que presentaba la acera entre las baldosas que están a una altura superior y las que se encuentran en un plano inferior.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de las lesiones alegadas, en concreto una “fractura de base de 5to. metatarsiano derecho” que al día siguiente de la caída le fue diagnosticado en el Servicio de Urgencias del Hospital

La realidad del percance y sus circunstancias, en los términos relatados por la reclamante, ha quedado probada a la luz de la declaración de la testigo propuesta por ella y que presencié la caída.

Aislado el sustrato fáctico procede recordar que, a la luz de lo establecido en los artículos 25.2 y 26.1.a) de la LRBRL, la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado los elementos de la vía pública en aras de preservar y garantizar la seguridad de quienes transitan por ella.

Al respecto, venimos señalando (por todos, Dictamen Núm. 123/2023) 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 doctrina reiterada 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 la normalidad exigible”.

En efecto, de acuerdo con los pronunciamientos judiciales anteriormente reseñados y la doctrina de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 162/2021), los desniveles de escasa entidad no pueden erigirse en factor determinante de una caída, ya que no generan un riesgo distinto al que de ordinario asume el viandante cuando se desplaza por la vía pública, sin que pueda imponerse a la

Administración un estándar de mantenimiento que resultaría inasumible sin desatender los servicios cuya cobertura merece un esfuerzo de medios.

Así delimitado el servicio público en términos de razonabilidad, el percance que se anuda al desnivel longitudinal en paralelo al bordillo que presentaba la acera por la que transitaba la reclamante entre las baldosas que están a una altura superior y las que se encuentran en un plano inferior -que según estimación de la Ingeniera Técnica de Obras Públicas no superaría en su máximo los 2,5 centímetros en su punto más desfavorable- no puede imputarse causalmente a la actuación del servicio público de mantenimiento viario, debiendo los peatones ajustar su cautela a las circunstancias propias de su persona y a las manifiestas del espacio por el que transitan. Consta aquí que el desperfecto era visible -máxime teniendo en cuenta que el accidente se produce con luz diurna-, sin que mediare elemento alguno que pudiera menoscabar su adecuada percepción por la viandante, y la acera es de amplitud suficiente para sortear sin dificultad las baldosas deterioradas cuya irregularidad, escasa y visible, no alcanza a superar el estándar mínimo exigible a la Administración pública en su deber de mantenimiento viario.

En suma, este Consejo estima que la causa de la caída no puede imputarse al servicio público, que se ofrecía en el marco de los estándares admitidos, y que 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. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.