

Dictamen Núm. 134/2024

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 4 de julio 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 5 de junio de 2024 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas al caerse en un paso de peatones.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 23 de junio de 2023, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del accidente sufrido el día 14 de octubre de 2022, “en torno a las 11:45 horas”, en el lugar que identifica, “debido al mal estado del paso de peatones, el cual presenta desperfectos, tal y como se ve en el atestado policial”.

Refiere que a causa de la caída se le “rompió la correa del reloj”, sufrió lesiones consistentes en ‘contusión costal izquierda’, ‘contusión nasal’ y

herida labio inferior', y permaneció "de baja" desde el 14 de octubre de 2022 hasta el 14 de marzo de 2023.

Solicita una indemnización de siete mil ochocientos sesenta y seis euros con cuarenta euros (7.866,40 €), que desglosa en 7.800 € de daño corporal por 150 días de perjuicio moderado y 66,40 € correspondientes a los costes de reparación de la correa del reloj y obtención del atestado policial.

Adjunta a su escrito los siguientes documentos: a) Atestado policial. b) Informe del Servicio de Urgencias del hospital que le prestó la primera asistencia tras la caída. c) Informes de Atención Primaria, fechados el 31 de octubre de 2022 y el 3 de abril de 2023. d) Justificantes de abono de la tasa por expedición de copias cotejadas de informes sobre actuaciones de la Policía Local. e) Factura de cierre para reloj de pulsera.

2. Con fecha 26 de junio de 2023 el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos comunica a la interesada la fecha de entrada de su reclamación en el registro del Ayuntamiento de Gijón, indicándole la unidad tramitadora, el plazo máximo de tramitación del procedimiento y los efectos del eventual silencio administrativo.

3. El día 6 de noviembre de 2023 la Ingeniera Técnica de Obras Públicas suscribe un informe en el que señala lo siguiente: "durante el mes de noviembre de 2022, en fechas posteriores a la caída, se realizó por parte del personal destinado al mantenimiento y conservación de la infraestructura viaria de Gijón una actualización del paso de peatones implicado adaptándolo a la nueva normativa de accesibilidad, según la Orden TMA7851/2021, de 23 de julio, dotándolo de las oportunas baldosas podotáctiles (...). Según la normativa de accesibilidad, los pasos de peatones presentarán un vano central con una longitud mayor de 1,80 m enrasados con el pavimento, siendo admisible un resalto de 4 mm, a continuación se dispondrá de una zona de transición donde el bordillo irá ganando cota hasta llegar a la altura del pavimento de acera previo al rebaje. De ahí la importancia de definir exactamente el punto de la

caída./ El desperfecto que existía en el paso de peatones implicado en el incidente consistía en un rebaje, tal y como se puede observar en la imagen aportada, con un vano central que presentaba un desnivel de 4 cm”. Asimismo, “se puede observar la falta de obstáculos en la zona que, en condiciones normales, pudieran afectar a la visibilidad del desnivel”. Señala seguidamente que el Ayuntamiento de Gijón tiene contratada la realización de obras de conservación y mejora del viario “con el fin de actuar en los desperfectos que se localizan y que pueden suponer un riesgo para los usuarios de las vías públicas (...). 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 y, por ello, las reparaciones que pueden llegar a realizarse”.

4. Con fecha 7 de noviembre de 2023 la Técnica de Gestión comunica a la interesada la puesta de manifiesto del expediente y apertura del trámite de audiencia por plazo de diez días.

5. El día 4 de diciembre de 2023, según consta en la diligencia correspondiente, comparece la interesada en el Servicio de Patrimonio y retira una copia del informe del Servicio de Obras Públicas obrante en el expediente.

6. Transcurrido el plazo señalado para la audiencia sin que se hayan formulado alegaciones, el día 3 de junio de 2024 la Técnica de Gestión y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos suscriben una propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella parten de considerar que la reclamante sufrió una caída que le causó los daños que acredita con la documentación médica aportada. Asimismo tienen por probado el mecanismo causal, que definen como un tropiezo “con un desperfecto existente en el paso de peatones que los agentes policiales actuantes identifican y fotografían, indicando que su desnivel es aproximadamente de 1 cm, utilizando una moneda como elemento de comparación de la magnitud del desperfecto”. Seguidamente

razonan que “el desperfecto carece de entidad suficiente para atribuir a este Ayuntamiento la responsabilidad del resultado lesivo (...). Además dicha caída sucede en un lugar ancho y amplio, específicamente previsto para la deambulación” en el que el obstáculo 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”. A lo anterior añaden que “no se ha tenido conocimiento en este Servicio (...) de la existencia de ninguna otra caída o accidente ni anterior ni posterior en el punto señalado por la reclamante”, para terminar concluyendo que “no existe el nexo causal entre los daños sufridos por la reclamante y la actuación de la Administración y debe desestimarse la reclamación”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de junio de 2024, 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 Gijón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para acceder electrónicamente 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 23 de junio de 2023 y, habiendo tenido lugar el accidente por el que se acciona el día 14 de octubre de 2022, aun sin tener en cuenta el tiempo de curación de las lesiones sufridas, 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 una notoria dilación en la tramitación del procedimiento, pues 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 dicha Ley. 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 LPAC.

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 la caída sufrida al atravesar un paso de peatones.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de algunos de los daños alegados, y la realidad del accidente que los ocasiona debe asimismo considerarse probada a la vista del atestado policial y del resto de documentación incorporada al expediente.

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 al reclamante el derecho a ser indemnizado 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.

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.

En el cumplimiento de tales obligaciones, y en ausencia de estándares legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, tal como viene señalando este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 184/2019). Igualmente, insistimos en la obligación de cuidado que incumbe al viandante, pues este 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, pequeñas irregularidades y circunstancias adversas -como las climatológicas o la presencia de obras y trabajos- que pueden reducir la adherencia en la vía pública.

En el asunto sometido a nuestra consideración debemos comenzar por analizar cómo se produce la caída para, a continuación, dilucidar 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 entendemos que, pese a no haber identificado la interesada a ningún testigo de los hechos, el señalamiento de la causa del accidente a la Policía Local inmediatamente después de la caída permite alcanzar un grado de convicción razonable acerca de la verosimilitud de su relato. En este punto consideramos oportuno recordar, como ya hemos señalado en los Dictámenes Núm. 54/2021 y 92/2022, entre otros, que quien se conduce rectamente y sin fisuras bien puede servirse de pruebas indirectas o indiciarias, pues de otro modo le quedaría vedado el acceso a la tutela efectiva de sus intereses por circunstancias tan comunes u ordinarias como caminar sin compañía, hacerlo con una persona cuya declaración haya de ser objeto de tacha o no recabar los datos de quien le auxilia en un primer momento.

Entrando ya en el análisis del estándar de funcionamiento del servicio público, hemos de precisar que no cabe achacar la caída a la profundidad del desnivel existente entre el bordillo de la acera y la calzada a la fecha del percance, defecto este al que se refiere el informe del servicio responsable, sino al provocado por un desconchado de la pintura en una de las líneas blancas del paso de peatones, pues tal desperfecto ha sido identificado en el parte policial como causante del percance, sin que tal circunstancia haya sido rebatida por la interesada en el trámite de audiencia. Las fotografías del defecto mencionado, incorporadas a aquel, permiten observar que tal desconchado origina un bache cuya profundidad, según precisan los agentes, genera un desnivel de un centímetro aproximadamente.

En relación con el estándar de conservación del pavimento de los pasos de peatones hemos de recordar que, tratándose de lugares de tránsito obligado y especialmente sensibles para la seguridad de los viandantes, se impone una singular diligencia de la Administración en cuanto al nivel de conservación y mantenimiento de tales espacios. Así lo venimos señalando reiteradamente desde el inicio de nuestra función consultiva (por todos, Dictámenes Núm. 141/2018 y 119/2021), y lo ha reconocido también el Tribunal Superior de

Justicia del Principado de Asturias en la Sentencia de 23 de junio de 2022 -ECLI:ES:TSJAS:2022:2058- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª). Ahora bien, tal diligencia no se extiende al mantenimiento en perfecta conjunción de plano del pavimento de los citados pasos peatonales, ni mucho menos exime al peatón de atender a las condiciones del terreno, en el que pueden existir pequeñas irregularidades sin que por ello haya de considerarse rebasado el estándar normal de funcionamiento del servicio.

En el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta que el desperfecto causante del percance produce en el pavimento un desnivel mínimo y tomando asimismo en consideración que podía haber sido fácilmente evitado por la perjudicada por ser perceptible, ya que el accidente se produjo a plena luz del día y el bache estaba causado por un desconchado en una de las líneas blancas de un paso de peatones dotado de regulación semafórica, entendemos que, aunque ubicada en un lugar en el que el estándar del servicio de conservación es más exigente, la anomalía denunciada no puede considerarse jurídicamente relevante ni erigirse en factor determinante de la caída pues, atendida tanto su entidad como su perceptibilidad, no genera 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. Estimamos, en consecuencia, que la caída no puede imputarse al servicio público, que se ofrecía en el marco de los estándares admitidos.

En suma, 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.