

Expediente Núm. 234/2019
Dictamen Núm. 283/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 5 de diciembre de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 16 de septiembre de 2019 -registrada de entrada el día 3 de octubre del mismo año-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Ribadesella formulada por, por las lesiones producidas al caer de la bicicleta tras engancharse una de sus ruedas en una arqueta de barrera móvil.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 12 de septiembre de 2018, el marido de la interesada comparece en las dependencias de la Policía Local de Ribadesella y manifiesta que esa mañana su mujer sufrió un percance “al pasar con la bicicleta por encima” de una chapa metálica que sirve de cierre al hueco destinado a la instalación de

“barreras móviles” por el Ayuntamiento, situada “en la plaza de la iglesia dividiendo el acceso hacia la calle”.

Refiere que “sobre las 12:00 horas (...) llegó a su domicilio y se encontró a su mujer” sangrando por el codo izquierdo y con muchos dolores, “no pudiendo ponerse de pie debido a una caída”, y precisa que “al pasar con la bicicleta por encima” de una arqueta la rueda delantera “la levantó y la rueda trasera se enganchó en la tapa, lo cual provocó que se rompiera la rueda y se cayera de la bicicleta”.

Señala que el accidente le produjo “un traumatismo en el codo derecho y en ambas caderas, las cuales las tiene operadas y con prótesis, por lo cual está esperando más pruebas para comprobar el alcance de la lesión”.

Interesa “que se proceda a la instrucción del correspondiente procedimiento” de responsabilidad patrimonial.

Se acompaña a la denuncia un anexo fotográfico de la Policía Local en el que se aprecia el “estado de la arqueta (doblada con desgaste)”, así como sus reducidas dimensiones y un pliegue por el que la chapa sobresale ligeramente de la rasante por un lado.

Se aporta también un parte del Servicio de Salud del Principado de Asturias en el que se comunica al Juzgado de Guardia la asistencia sanitaria prestada el 12 de septiembre de 2018 y en el que constan como lesiones “traumatismo codo dcho. y en ambas caderas”.

2. Con fecha 4 de diciembre de 2018, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella dicta resolución por la que se da cuenta de la recepción, el 13 de septiembre de 2018, del acta de manifestaciones y la documentación adjunta, acordando “dar trámite a la reclamación”. En el cuerpo de la misma se reseña el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

Se incorpora al expediente a continuación el acuse de recibo de la notificación personal a la accidentada de dicha resolución el 10 de diciembre de 2018.

3. El día 14 de diciembre de 2018, la perjudicada presenta un escrito en el registro municipal en el que afirma que el Consistorio no mantiene “en debidas condiciones de uso y debidamente anclado y cerrado con llave en el suelo la tapa” del bolardo extraíble, subrayando que el día del siniestro la misma “no quedó fijada de forma inamovible”, ya que “al pasar por encima” de ella “con la rueda delantera de la bicicleta se levantó (...), hizo un giro (...) y quedó proyectada en vertical sobre la calzada, lo que ocasiona que al llegar a su altura la rueda de atrás (...) choque contra la misma y frene y bloquee de forma súbita la bicicleta, proyectando a su usuaria por la parte delantera y cayendo al suelo”.

Añade que se encuentra “en periodo de tratamiento y evaluación de las lesiones producidas y de las consecuencias de la caída, estando pendiente de revisión por los servicios médicos con respecto al desajuste que (...) ha ocasionado en la prótesis de cadera el golpe sufrido”.

Acompaña a su escrito copia, entre otra, de la siguiente documentación:

- a) Parte al Juzgado de Guardia, de 12 de septiembre de 2018, en el que consta que se remite a la paciente al Hospital para valoración.
- b) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital de 12 de septiembre de 2018, en el que figura como diagnóstico contusión en la cadera derecha y herida en el codo derecho.
- c) Hoja de episodios del Centro de Salud en relación con la caída, con anotaciones desde el 12 de septiembre hasta el 22 de noviembre de 2018.
- d) Factura de una clínica privada de fisioterapia por diez sesiones y un importe total de 350 €.

4. Con fecha 28 de mayo de 2019, la reclamante presenta un escrito en el registro municipal en el que cuantifica el daño sufrido en once mil ochocientos setenta y dos euros con veinticinco céntimos (11.872,25 €), de los cuales 10.756,05 € son por daños personales y secuelas, 350 € por diez sesiones de fisioterapia y 766,20 € en concepto de “valor de reposición” de la “bicicleta afectada que quedó inservible”.

Se adjunta al escrito la factura de adquisición (el 20 de octubre de 2018) de una bicicleta y diversa documentación clínica.

5. A solicitud del Instructor del procedimiento, libra informe la Jefa de Obra y Proyectos del Ayuntamiento de Ribadesella. En él advierte que su Servicio no tenía noticia alguna ni de la incidencia a la que se refiere la reclamación ni de deficiencias en el estado de conservación de la zona. Manifiesta que dentro de las operaciones de mantenimiento se han ido sustituyendo los pivotes metálicos existentes por otros de policloruro de vinilo (PVC) más seguros, “si bien el sistema de anclaje al suelo es similar al anterior dado que se trata de una tapa que se baja cuando se quita el pivote”.

Afirma desconocer si el estado de la arqueta “pudo ocasionar” el accidente, pero reseña que la “tapa está prevista para el paso de tráfico rodado, con lo que el paso de una bicicleta no debería ocasionar problemas”.

6. El día 11 de julio de 2019 libra informe el Subinspector de la Policía Local de Ribadesella, previa solicitud del Instructor del procedimiento dirigida a que se determine “la adecuación a la normativa de tráfico de circular en bicicleta en el lugar donde se produjo el accidente”.

El agente informante constata que en el artículo 11 de la Ordenanza Reguladora de Calles Peatonales de Ribadesella, publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 9 de diciembre de 1998, “se prohíbe la circulación en bicicleta, patín o monopatín por la zona ARI”. Añade que “el motivo de no estar colocado el pivote es por ser miércoles de mercado, que es el único día que se quita (...) para facilitar el acceso y salida de vehículos”. Reseña que, vistas la hora y fecha del siniestro, “no parece la mejor opción circular en bicicleta por la zona (...), estando además prohibido”.

7. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la interesada el 31 de julio de 2019, no consta en el expediente que se hayan presentado alegaciones.

8. Con fecha 10 de septiembre de 2019, el Instructor del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Razona que “de la fotografía sobre el estado de la arqueta (...) no puede deducirse que pueda ser por sí misma causante de ningún accidente. A ello debe añadirse que los hechos sucedieron a plena luz del día, y en caso de existir algún desperfecto sería perfectamente visible si se presta la atención debida al pavimento./ Pero el aspecto fundamental para la resolución del procedimiento es que en el momento del accidente la reclamante circulaba en bicicleta por una zona prohibida, según el informe de la Policía Local (...). Por lo que el suceso acaecido es únicamente imputable” a ella.

9. Obra en el expediente a continuación un escrito de la compañía aseguradora del Ayuntamiento, sin sello de entrada, en el que se expone que “no queda acreditada la realidad del accidente” y se reproduce lo informado por el Subinspector de Policía y la Jefa de Obra y Proyectos.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de septiembre de 2019, 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 Ribadesella objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del 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 Ribadesella, 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. Si bien el procedimiento se inicia a la vista de lo manifestado por el marido de la accidentada ante la Policía Local, las sucesivas actuaciones se entienden directamente con la interesada, quien presenta varios escritos con los que confirma la actuación de su marido instando la apertura del procedimiento.

El Ayuntamiento de Ribadesella está pasivamente legitimado en cuanto 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 12 de septiembre de 2018 y los hechos de los que trae origen se produjeron ese mismo día, 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 observa que tras el trámite de audiencia se incorpora al expediente de forma tardía un escrito de la entidad aseguradora del Consistorio, si bien por su contenido carece de incidencia material en el asunto que se examina.

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 por las lesiones sufridas por la interesada como consecuencia de una caída producida el día 12 de septiembre de 2018, al engancharse una de las ruedas de su bicicleta en una arqueta de barrera móvil en la localidad de Ribadesella.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de las lesiones, y la Administración no cuestiona la realidad del percance que las ocasiona.

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. En particular, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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. Al respecto, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración 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 o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

Por otra parte, es doctrina reiterada de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 205/2012) que cuando en una zona del viario público está prohibido un determinado tipo de circulación no resulta exigible a la Administración que mantenga ese espacio en condiciones aptas para el uso proscrito por la norma, de modo que la conducta de quien decide transitar infringiendo la prohibición supone la asunción voluntaria de un riesgo cuyas consecuencias dañosas debe soportar.

En efecto, en el caso que nos ocupa adquiere especial relevancia la normativa reguladora de la circulación por el lugar donde se produjo el accidente; esto es, la Ordenanza Reguladora de Calles Peatonales de Ribadesella, cuya modificación fue publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 9 de diciembre de 1998. Dicha ordenanza se aplica a la zona peatonal (denominada ARI) que comprende las calles Infante, Oscura, plaza de Reina M.^a Cristina, López Muñiz, (precisamente donde está ubicada la arqueta, según se indica en la reclamación) y Manuel Fernández Juncos. Pues bien, según la referida norma se trata de una zona en la que está restringido el tránsito de vehículos a motor (artículo 1.º) -precisándose autorización administrativa para ello (artículo 2.º)- y expresamente prohibida la circulación en bicicleta, patín o monopatín (artículo 11.º).

Aparte de regir aquí la máxima *ignorantia legis non excusat*, recogida en el artículo 6.1 del Código Civil, la reclamante hubo de ser consciente de que con su conducta estaba contraviniendo la normativa municipal, ya que es vecina de la localidad, y las restricciones y limitaciones a la circulación tienen lugar en una zona declarada peatonal desde el año 1999 y destinada cada semana a albergar el mercado. En consecuencia, es evidente que no cabe exigir al Ayuntamiento el mantenimiento de ese entorno en condiciones adecuadas para circular en bicicleta cuando resulta que tal uso está expresamente prohibido. También hemos de compartir con el Subinspector de la Policía Local que vistas la hora y fecha del siniestro -en la mañana de un día de mercado- el tránsito en bicicleta hubiera exigido además una especial cautela en una zona y en un día donde el pivote móvil existente se inutiliza para facilitar la instalación de los puestos

ambulantes. En suma, al desplazarse infringiendo las normas de circulación la accidentada asume el riesgo y las eventuales consecuencias dañosas de su conducta, sin que pueda trasladarlas al Consistorio, apreciándose además que no se condujo con la prudencia exigible a quien transita en bicicleta por un espacio vedado y en un momento de afluencia de otros usuarios.

En conclusión, no cabe apreciar relación de causalidad entre las lesiones padecidas por la reclamante y el funcionamiento de los servicios del Ayuntamiento de Ribadesella.

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 RIBADESELLA.