

Dictamen Núm. 185/2021

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 23 de septiembre de 2021, 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 21 de junio de 2021 -registrada de entrada el día 24 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón formulada por, por las lesiones sufridas al tropezar con una tapa de registro desnivelada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 20 de marzo de 2019, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Castrillón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en la caída producida el día 2 del mismo mes “al pisar una arqueta” de una empresa de telefonía que “está a distinto nivel de la calle”, en la localidad de Piedras Blancas.

Refiere la existencia de un testigo de los hechos, así como la presencia de la Policía Local que acude al lugar al recibir aviso del percance, y relata su traslado al centro de salud y posteriormente al hospital para recibir asistencia sanitaria.

Adjunta copia de los informes librados el día del accidente por los servicios médicos de atención primaria y especializada, varias fotografías del lugar donde tuvo lugar el siniestro y una copia de su Documento Nacional de Identidad.

2. Obra incorporado al expediente el informe librado por el Jefe de la Policía Local en Funciones con fecha 6 de marzo de 2019. En él consta que, "siendo las 13:04 horas del día 2 de marzo de 2019, se recibe llamada telefónica (...) solicitando presencia policial ante la caída de una persona en la calle". Personados en el lugar dos agentes, la accidentada "refiere haber tropezado, y consiguientemente caído, debido a la mala disposición de una tapa de registro de la empresa" que identifican y que está "parcialmente hundida, no encontrándose al nivel del resto de la vía pública. Como consecuencia de la caída refiere dolor en la muñeca, por lo que es acompañada por los agentes (...) al Centro de Salud (...). Inspeccionado el lugar en el que presuntamente se produjo la caída, se comprueba que la anchura de la acera es de aproximadamente 3,6 metros y que las dimensiones de la tapa de registro son, aproximadamente, de 92 x 84 centímetros, encontrándose a una distancia de la línea de fachadas de 1,6 metros y a 1,2 metros del carril de circulación. Asimismo, la tapa se encuentra hundida parcialmente, llegando en una de sus esquinas a una profundidad de aproximadamente 1,9 centímetros./ Se adjuntan fotografías (...). Se da cuenta del hecho al Departamento Municipal de Obras y Servicios y a la empresa responsable del registro".

3. Mediante oficio de 9 de mayo de 2019, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Castrillón comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación y las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará.

En el mismo escrito se le indica que debe presentar “la evaluación económica de los daños”.

4. El día 22 de noviembre de 2019, la perjudicada presenta en el registro del Ayuntamiento de Castrillón un escrito en el que cuantifica los daños sufridos en siete mil seiscientos cuarenta euros con ochenta céntimos (7.640,80 €), que desglosa en 37 días de perjuicio personal particular moderado, 94 días de perjuicio personal básico, 1 punto de secuelas consistente en “dolor de pie” y gastos sanitarios que cifra en 1.930 €. En apoyo de esta valoración aporta un informe médico privado, el informe de un fisioterapeuta en el que se explicitan los pormenores del tratamiento prestado y tres facturas que justifican la cuantía solicitada en concepto de gastos.

5. Mediante oficio de 15 de enero de 2020, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Castrillón comunica a la reclamante que, “además de lo previsto en el artículo 66, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e 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./ La documentación interesada deberá presentarse (...) en el plazo de diez días hábiles, y en atención a lo requerido en el artículo 68 de la misma Ley se le indica que si no verificase este requerimiento se le tendrá por desistida de su solicitud”.

6. El día 30 de enero de 2020, se recibe en el registro del Ayuntamiento de Castrillón un escrito en el que la interesada atiende al requerimiento de subsanación, a cuyo fin relata nuevamente cómo sucedieron los hechos, describe una vez más las lesiones sufridas y reproduce la valoración económica

ya aportada con anterioridad. En él afirma también que el perjuicio “ha sido ocasionado como consecuencia del mal estado de conservación del pavimento donde está colocada la arqueta de telefonía” y que “existe un título de imputación claro que se enmarca en la competencia municipal en materia de pavimentación de vías públicas urbanas y su conservación”.

Como medios de prueba, propone “la declaración testifical de los agentes de Policía Local que intervinieron (...) a los efectos de constatar, de forma objetiva, que la caída fue producida como consecuencia del incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Castrillón de su obligación de mantener la vía en las adecuadas condiciones mínimas de seguridad y que faciliten los datos de la testigo presencial que les avisó de la caída”.

Adjunta una copia de la documentación justificativa del estado de la calle, las lesiones sufridas y los gastos incurridos que ya había aportado con fechas 20 de marzo y 22 de noviembre de 2019.

7. Mediante Resolución de la Alcaldía de 14 de febrero de 2020, se dispone “admitir a trámite la reclamación (...) e iniciar expediente”, así como nombrar instructora y secretaria del procedimiento.

8. El día 13 de marzo de 2020, la interesada presenta en el registro municipal un escrito en el que propone como prueba el “interrogatorio de la reclamante”, la documental obrante en el expediente, el “reconocimiento presencial del instructor del lugar donde se produjo la caída” y la “testifical de los agentes de la Policía Local (...) que acompañaron a esta parte para ser atendida” y de la testigo cuyos datos facilita.

9. Mediante oficio de 30 de abril de 2020, la Instructora del procedimiento solicita al Jefe de Obras, Servicio y Medioambiente la emisión de un informe en el que “se incluya, al menos: / a) La ubicación de la arqueta de telefonía indicando, entre otras cuestiones, si se encuentra o no en zona de dominio público y en su caso la entidad del supuesto desperfecto. / b) Si considera o no,

se han realizado las labores de mantenimiento adecuado del pavimento en torno a la citada arqueta, sin que se plantee peligro alguno para los transeúntes./ c) Detalle del plan de mantenimiento realizado por ese Servicio./ d) Cualquier otra observación que considere oportuna para determinar la existencia o no de responsabilidad patrimonial de esta Administración”.

Con la misma fecha solicita al Comisario Jefe de la Policía Local la remisión del “informe de los hechos elaborado por ese Servicio, así como las fotografías a color, si las tuvieran”.

10. Con fecha 28 de enero de 2021, la Alcaldesa resuelve admitir la práctica de todas las pruebas propuestas por la reclamante y disponer la apertura del periodo de prueba durante un plazo de 30 días, requerir a la interesada para que aporte los pliegos de preguntas y emplazar a la reclamante y a la testigo para su interrogatorio en los días y horas que indica.

La citada resolución se notifica a la interesada y a la testigo.

11. A continuación se incorpora al expediente el acta de reconocimiento presencial por parte de la instructora del lugar de los hechos, de fecha 2 de febrero de 2021, a la que se adjuntan cuatro fotografías.

12. Mediante Resolución de la Alcaldía de 3 de febrero de 2021, se admite la práctica de la prueba propuesta por la Instructora del procedimiento consistente en la emisión de un informe por la Oficina Técnica Municipal sobre el cumplimiento de las disposiciones mínimas de seguridad de la arqueta, lo que se notifica a la interesada.

13. El día 17 de febrero de 2021, la reclamante aporta el pliego de preguntas dirigidas a los agentes de la Policía Local intervinientes y a la testigo.

14. Con fecha 24 de febrero de 2021, la Jefa de Obras, Servicios y Medioambiente informa que “no constan avisos previos en este Servicio

Municipal, al de los hechos denunciados, del supuesto estado deficiente de dicha arqueta”, la cual “es propiedad de la empresa” que identifica, cuyo mantenimiento le corresponde y a la que ya se le dio traslado del supuesto estado deficiente de la misma, según se indica en el informe de la Policía Local”.

15. El día 5 de marzo de 2021, libra informe la Arquitecta Técnica municipal en el que señala que resultan de aplicación al caso la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras; el Decreto 37/2003, de 22 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de la Ley antes citada, y la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados, estableciéndose en todas estas normas que los registros situados en los itinerarios peatonales han de estar enrasados con el pavimento circundante.

Tras indicar que en visita de inspección ha comprobado que “la arqueta no se encuentra perfectamente enrasada con el pavimento circundante, manifestando un pequeño desnivel de entre 1 y 2 cm en uno de sus laterales”, concluye que se incumple “lo establecido en la normativa de aplicación”.

16. Con fecha 15 de marzo de 2021, el Subinspector Jefe de la Policía Local suscribe un informe en el que responde a las preguntas formuladas por la interesada, remitiéndose de forma constante al “informe policial de la intervención”.

17. El día 16 de marzo de 2021 la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Castrillón un acta de presencia notarial en el lugar del accidente extendida el mismo día, a la que se incorporan numerosas fotografías y en la que consta que “el desnivel entre el suelo y la arqueta, en su arista más

cercana a la fachada, alcanza, en todos los extremos, una altura aproximada de 27 milímetros”.

18. Se incorporan al expediente, a continuación, la diligencia de otorgamiento de representación *apud acta* por parte de la reclamante a favor de un letrado y el acta en la que se recogen las respuestas de la interesada a las preguntas formuladas por la Instructora del procedimiento, ambos documentos de fecha 16 de marzo de 2021, así como la diligencia correspondiente al interrogatorio de la testigo, practicado el día 18 del mismo mes.

19. Mediante escrito de 23 de marzo de 2021, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Castrillón comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días y, tras acceder su representante a la consulta del expediente, con fecha 21 de abril de 2021 presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se ratifica en la pretensión indemnizatoria al considerar que “el desperfecto que ocasionó la caída supera el estándar de seguridad exigible al Ayuntamiento en sus deberes de conservación de las vías públicas”. Afirma que “ni la visibilidad del desperfecto ni la diligencia exigible al peatón son factores que en este caso eximan de la consideración del daño como antijurídico”, y que “si se elevase a categoría de exoneración de responsabilidad la visibilidad de un desperfecto y el razonable deber de atención del peatón en su deambular pocos desperfectos tendrían relevancia suficiente para generar responsabilidad, por lo que debemos apreciar la existencia de un daño antijurídico que debe ser indemnizado”.

20. Con fecha 16 de junio de 2021, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al considerar que “no resulta probada la relación de causalidad entre el daño producido y la actuación municipal”. Según razona, “la obligación que pesa sobre esta Administración, para garantizar una adecuada conservación de las vías públicas, no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir a la Administración

una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier irregularidad que se presente en la vía pública, por mínima que sea". En este sentido, destaca las reducidas dimensiones del desnivel, atestiguadas por la propia instructora, que el informe de la Oficina Técnica Municipal cifra "entre 1 y 2 cm en uno de sus laterales".

Significa, asimismo, que la arqueta se encuentra "en una vía peatonal con amplias aceras" y "con baldosas circundantes en buen estado de conservación", destacando que no constan avisos del desnivel previos al accidente ni existía noticia de anteriores accidentes en el mismo lugar, lo que considera "un indicador más de la escasa entidad de la irregularidad".

21. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de junio de 2021, 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 Castrillón 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 Castrillón, 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El Ayuntamiento de Castrillón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación. En este sentido, y dado que el defecto causante del accidente afecta a la tapa de una arqueta de titularidad privada enclavada en la vía pública, estimamos conveniente recordar una vez más (por todos, Dictámenes Núm. 298/2009, 296/2011 y 107/2014) que las obligaciones legales en orden a la adecuada pavimentación de las vías públicas no desaparecen por el hecho de que sobre las mismas otros agentes o empresas privadas dispongan de elementos de acceso a las redes de determinados servicios y suministros y asuman la responsabilidad de su correcto estado y mantenimiento. En efecto, la instalación en la vía pública de tales elementos no puede suponer en modo alguno una dejación por parte de las autoridades locales del ejercicio de las competencias que le son propias ni de las obligaciones a ellas ligadas, entre ellas y de manera especial, la de policía.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la 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 20 de marzo de 2019, y los hechos de los que trae origen -la caída- se produjo el día 2 del mismo mes, por lo que, aun sin tener en cuenta la fecha de

curación o de estabilización de las secuelas, 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, observamos ciertas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, advertimos que la comunicación a que se refiere el artículo 21.4 de la LPAC no se ajusta a las prescripciones del citado artículo, pues resulta tardía al no haberse practicado en el plazo de diez días, y además incompleta por omitir las indicaciones relativas al plazo máximo de resolución y notificación y los efectos del silencio administrativo.

En segundo lugar, reparamos en que el requerimiento de subsanación dirigido a la reclamante el día 15 de enero de 2020 no solo carece de la concreción deseable, al requerir a la interesada para que aporte datos ya incorporados al expediente, sino que además confunde los trámites de subsanación y de mejora de la solicitud a que se refieren los apartados 1 y 3 del artículo 68 de la LPAC. En este sentido, conviene tener presente que la formulación de alegaciones y la proposición de pruebas no constituyen elementos esenciales de la solicitud, por lo que su ausencia no podría generar en ningún caso una resolución de desistimiento conforme a lo dispuesto en el artículo 68.1 de la LPAC sino, a lo sumo, la desestimación de la reclamación por carecer de sustento probatorio.

La tercera irregularidad se produce al haberse emitido una resolución por la que se dispone "admitir a trámite la reclamación (...) e iniciar expediente". Al respecto, este Consejo viene señalando reiteradamente (entre otros,

Dictámenes Núm. 141/2013, 3/2019 y 45/2021) que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, a tenor de lo previsto en los artículos 54 y 67 de la LPAC, la mera presentación de la reclamación a instancia de parte supone que el procedimiento se ha iniciado, sin necesidad de acto expreso alguno de la Administración y con independencia de las formalidades que esta considere oportuno realizar para el nombramiento de instructor del mismo.

En cuarto lugar, consideramos necesario recordar a la autoridad consultante que la instrucción de los procedimientos ha de evitar la cumplimentación rituarial de trámites superfluos en perjuicio de los principios de agilidad y eficacia (artículo 3 de la LRJSP), ciñéndose a la práctica de los que resulten “necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”, en los términos de lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LJPAC. Por esta razón debe rechazarse la práctica de las pruebas que resulten innecesarias, consideración que tendrían en el caso que nos ocupa tanto el reconocimiento del lugar del accidente por parte de la instructora como la solicitud de testimonio policial, habida cuenta de la incorporación al expediente del atestado extendido en su día por la fuerza pública y que resulta perfectamente descriptivo.

Asimismo apreciamos que la propuesta de resolución, cuyo sentido es desestimatorio, prescinde de cualquier consideración relativa al contenido del informe librado a petición de la instructora por la Arquitecta Técnica municipal, en el que se concluye que la ausencia de perfecta conjunción de plano de la arqueta con el pavimento circundante constituye un incumplimiento de la normativa autonómica en materia de accesibilidad y supresión de barreras. Al objeto de responder debidamente a la obligación de motivación impuesta por los artículos 35.1.h) y 88.3 de la LPAC, la resolución que finalmente se adopte deberá explicitar si ha de estimarse incumplida la normativa referida, así como la incidencia del citado incumplimiento, en su caso, en la decisión del asunto.

Finalmente advertimos que, si bien el atestado policial da cuenta de la comunicación del accidente a la empresa a cuyo servicio corresponde la tapa de

registro, no consta que se haya notificado a la misma la presentación de la reclamación ni que se le haya dado traslado de las ulteriores actuaciones, y en particular de la apertura del trámite de audiencia, a pesar de ostentar la condición de interesada en los términos de lo dispuesto en el artículo 4 de la LPAC. No obstante, atendiendo a cuanto exponemos en la consideración sexta, cabe presumir razonablemente que el sentido de la resolución finalizadora del procedimiento no variaría de verificarse ahora la tramitación omitida, por lo que no estimamos necesaria la retroacción de las actuaciones a tal fin, resultando conveniente, por otra parte, no prolongar el tiempo de resolución de aquel, en cuya instrucción observamos una injustificada demora. Como consecuencia de tal retraso, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo han transcurrido ya más de dos años desde la presentación de la reclamación, con lo que se ha rebasado ampliamente el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa fijado 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 “Solo 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, 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 a resultas de una caída producida en una zona al pisar una tapa de registro de telefonía parcialmente hundida.

Corroborada por la testigo la realidad del accidente y su mecánica, también ha quedado probado, según los informes médicos que la perjudicada adjunta a la reclamación, que aquella le ocasionó ciertos daños físicos. En consecuencia, debemos considerar acreditada la producción de un perjuicio cierto con independencia de cuál deba ser su valoración económica; cuestión esta que solo abordaremos de concurrir el resto de requisitos generadores de la responsabilidad que se demanda.

En cualquier caso, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento del servicio público de conservación viaria del Ayuntamiento de Castrillón.

A tal efecto, 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; obligación que alcanza al mantenimiento y conservación de todos los elementos existentes en las mismas. 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.

Como venimos señalando reiteradamente desde el inicio de nuestra función consultiva, en ausencia de un estándar legal no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcancen a la obligación de mantener 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 de la Administración por anormal funcionamiento del servicio público en el marco de los principios que se acaban de establecer constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente en función de las circunstancias concurrentes.

La caída se produce, si nos atenemos a las manifestaciones de la interesada corroboradas por el testimonio de la testigo, al pisar una tapa de registro parcialmente hundida con respecto al pavimento circundante en una zona destinada al tránsito peatonal. Medido el desnivel por los agentes de la Policía Local personados en el lugar de los hechos tras el percance, consta que el mismo alcanzaba entonces una profundidad aproximada de 1,9 centímetros. El citado desnivel está radicado, por otra parte, en una acera ancha y resulta fácilmente perceptible cuando se transita a la luz del día (el suceso acaece, según se recoge en el atestado policial, momentos antes de las 13:04 horas), sin obstáculos que dificulten su observación.

Según hemos señalado en ocasiones anteriores a propósito del estándar de tolerancia relativo al desnivel viario (entre otros, Dictámenes Núm. 278/2013, 208/2015 y 141/2019), una diferencia de cota de estas dimensiones (no superior a los dos centímetros) no entraña un peligro apto para causar caídas al común de los viandantes, puesto que se trata de un deterioro menor y visible. Según reiterados pronunciamientos judiciales, 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-, 23 de enero de 2017 -ECLI:ES:TSJAS:2017:16- y 6 de mayo de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:1561-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

A juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración municipal, 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.

Con todo, no debemos concluir el presente dictamen sin valorar la consideración como parámetro de control del funcionamiento del servicio de la normativa relativa a la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, a la que alude el informe de la Arquitecta Técnica librado durante la instrucción

del procedimiento. En concreto, establecen los artículos 6 de la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, y 10 del Decreto 37/2003, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley, que en los itinerarios peatonales los registros “estarán enrasados con el pavimento circundante”. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta, como venimos señalando reiteradamente (entre otros, Dictámenes Núm. 59/2016, 30/2019 y 161/2020), que el preámbulo de la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, justifica la aprobación de la misma en el cumplimiento de diversos objetivos relacionados con la mejora de la calidad de vida de toda la población, y específicamente de las personas con movilidad reducida o cualquier otra limitación, con base en las previsiones constitucionales plasmadas en los artículos 9.2, 47 y 49 de la Constitución y en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, luego derogada por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, obligando tal encuadre “a descartar que las disposiciones de la norma autonómica, en cuanto traslación a su vez de la legislación estatal mencionada, se constituyan de manera automática en parámetro o estándar objetivo de valoración del funcionamiento del servicio de mantenimiento de vías públicas cuando el afectado no pertenece al colectivo de especial protección al que propiamente se destinan las prescripciones normativas examinadas; sin perjuicio del valor hermenéutico que pueda atribuírsele a tal normativa especial”. En el supuesto analizado no consta que la perjudicada pertenezca al colectivo de especial protección al que se dirige la norma, debiendo asimismo observarse que de la normativa de referencia no se deduce que un desnivel inferior a dos centímetros vulnere las exigencias de accesibilidad.

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,