

Dictamen Núm. 256/2022

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 27 de octubre de 2022, 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 julio de 2022 -registrada de entrada el día 8 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Ribadesella formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 25 de agosto de 2021 el interesado interpone, en el registro del Ayuntamiento de Ribadesella, una reclamación “extrajudicial” por los daños sufridos tras una caída ocurrida en la calle de esa localidad.

Expone que el día 9 de agosto de 2021, sobre las 13 horas, mientras desempeñaba su trabajo como repartidor, al salir de un establecimiento “en dirección a la furgoneta estacionada en carga y descarga a la altura” que indica, retorció “el tobillo por un adoquín en mal estado, resultando haber roto el metacarpiano y estando de baja laboral desde ese día y aún en rehabilitación”.

Adjunta documentación médica relativa al episodio sufrido y fotografías del lugar del accidente.

El 10 de febrero de 2022, aporta un informe médico emitido por su mutua en el que consta que estuvo en situación de baja laboral durante el periodo comprendido entre el 9 de agosto y el 24 de octubre de 2021.

2. Con fecha 16 de marzo de 2022, el Alcalde del Ayuntamiento de Ribadesella dicta providencia en la que se da cuenta de la fecha de recepción de la reclamación y se le requiere para que presente la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, "si fuera posible", bajo advertencia de apreciar desistimiento en caso de no ser atendida la solicitud.

El 29 de marzo de 2022, el interesado presenta un escrito cumplimentando el trámite, y precisa que la indemnización asciende a treinta y seis mil trescientos noventa euros con noventa y seis céntimos (36.390,96 €).

3. El día 1 de abril de 2022, el Alcalde dicta Resolución por la que se acuerda "dar trámite" a la reclamación y nombrar instructor del procedimiento, con indicación de su fecha de recepción, del plazo máximo para resolver y notificar la resolución y del sentido del silencio una vez transcurrido aquel.

4. Con fecha 26 de abril de 2022, el perjudicado presenta un escrito en el que, en relación con la "proposición de prueba", solicita que se emita informe sobre la existencia de otras reclamaciones fundadas en el mal estado de la calle, así como indicación de "a quién corresponde el mantenimiento" de la misma y "el histórico de las actuaciones en tal sentido".

5. El día 3 de mayo de 2022, la Jefa de Obra y Proyectos emite informe en el que señala tener "conocimiento del deterioro de la vía, pero en ningún caso que este (...) suponga un elemento de riesgo para los viandantes que no sea fácilmente superable o que requiriera un nivel de atención superior al

normalmente exigido, si bien en ningún caso es superior a 2 centímetros de desnivel en el momento actual”.

Afirma que se realizaron “tareas de reparación, tanto anterior como posterior al suceso de los hechos descritos”, y que “el estado del pavimento, como se ve en la fotografía adjunta, es fácilmente superable con el mínimo de atención precisa en un deambular normal, si bien es una superficie para el paso normal de vehículos estando el paso de peatones a menos de 50 metros”.

Concluye que, a la vista de las fotografías aportadas por el interesado, “en todo caso no son las aceras” el lugar en el que se produjo la caída “sino la calzada, y que ni siquiera es un paso de peatones”.

6. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado al interesado el 10 de mayo de 2022, este presenta el día 1 de junio de 2022 un escrito en el que reitera la solicitud de prueba realizada.

En respuesta a la misma, la Jefa de Obra y Proyectos informa que “el mantenimiento de la calle corresponde al departamento de obras y consiste en acciones y trabajos que deben realizarse, continua o periódicamente, de forma sistemática, para proteger las obras físicas de la acción del tiempo y del desgaste por su uso y operación, asegurando el máximo rendimiento de las funciones para las cuales estas han sido construidas./ Respecto al histórico de las actuaciones, se realizan operaciones de mantenimiento de forma periódica en todas las vías del municipio”.

7. Con fecha 27 de junio de 2022, el Instructor del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella razona que las fotografías permiten observar que el obstáculo (el desnivel entre adoquines) es “fácilmente superable” prestando una mínima atención, y cifra la irregularidad -que, destaca, se produce en la calzada y no en la acera- en un máximo de dos centímetros.

Asimismo precisa, en respuesta a la solicitud formulada por el interesado, que existe una reclamación anterior (del año 2016) "por una caída producida por un tropiezo con una loseta en la calle".

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de julio de 2022, 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., al tiempo que acuerda "suspender" el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento en tanto se recibe, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de 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 el interesado activamente legitimado 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 Ribadesella 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 25 de agosto de 2021, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 9 de ese mismo mes, 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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales que procede analizar. En primer lugar, observamos un notable retraso en la comunicación prevista en el artículo 21.4 de la LPAC, que además debió anticiparse al requerimiento de subsanación para la aportación de la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial; esto es, debió dirigirse la citada comunicación en el plazo establecido para ello -“dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento”-, simultaneando, por razones de eficacia, el requerimiento para la indicación de la evaluación económica.

Por otra parte, la Resolución del Alcalde de Ribadesella de 1 de abril de 2022, en virtud de la cual se acuerda “dar trámite a la reclamación”, resulta equívoca al emplear tal expresión, pues parece obviar que el inicio del procedimiento tiene lugar con la presentación de la reclamación (25 de agosto de 2021). Al respecto, debemos recordar (por todos, Dictamen Núm. 21/2019) que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, como el que nos ocupa (artículo 67 de la LPAC, en relación con el artículo 54 de la misma Ley), 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, con independencia de las formalidades que la entidad local considere oportunas para el nombramiento del instructor.

En segundo lugar, el índice remitido junto con el expediente en aplicación tanto del artículo 41.2 del Decreto 75/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, como del artículo 70.3 de la LPAC, contiene datos confusos. Y es que en él constan como “fecha (de) trámite” varias correspondientes al año 2020, lo que resulta incoherente con las fechas de inicio y tramitación del procedimiento, instado tras la reclamación formulada en el mes de agosto de 2021. Tal falta de concordancia colisiona, en lógica consecuencia, con la específica referencia que en el artículo 70.3 de la LPAC se efectúa al expediente electrónico, cuya “integridad e inmutabilidad” debe estar garantizada y que es “generado desde el momento de su firma”. Ello obliga, en fin, a insistir con especial énfasis en la necesidad de respetar escrupulosamente la exigencia establecida en dicho precepto, relativa a la “autenticación” del índice.

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. Al respecto debemos señalar que, presentada la reclamación el día 25 de agosto de 2021, la suspensión del procedimiento acordada por la Alcaldía el 6 de julio de 2022 -esto es, vencido ya el plazo máximo para resolver

y notificar- no puede surtir el efecto pretendido. 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 el interesado como consecuencia de una caída en la vía pública.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de los daños, y la Administración no cuestiona la realidad del percance que los 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 al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, debemos 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.

Como cuestión preliminar, conviene precisar que si bien conforme a las imágenes incorporadas al expediente la vía en la que suceden los hechos es, en apariencia, semipeatonal, el Ayuntamiento diferencia en la misma la existencia de “calzada”, en la que tiene lugar la caída y en la que hay un paso de peatones, sin que el reclamante contradiga esa apreciación.

Tal aclaración sobre el espacio en el que ocurren los hechos resulta relevante, pues en caso de tratarse de una vía semipeatonal en la que el tráfico de vehículos se encuentra restringido (por todos, Dictamen Núm. 212/2019) hemos señalado que el deber genérico municipal de conservación y mantenimiento de las vías urbanas se extiende con igual intensidad al conjunto de la vía, sin diferenciar, por tanto, entre la acera y la calzada en la que se permite aquel paso ocasional y limitado. Por el contrario, es doctrina reiterada de este Consejo que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, y que este estándar no puede ser el mismo en las aceras e itinerarios peatonales que en los lugares no destinados específicamente al tránsito peatonal, ya que “aunque ese espacio puede ser utilizado por los peatones excepcionalmente, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al

tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y adoptando un cuidado especial” (Dictamen Núm. 192/2015).

En todo caso, en el asunto examinado existe constancia de la entidad del desperfecto pues, revisadas las fotografías incorporadas al expediente, se aprecia que algunos adoquines se encuentran ligeramente hundidos, lo que provoca que en los puntos más desfavorables existan pequeñas diferencias de cota, si bien tales deficiencias son perfectamente visibles y no rebasan los 2 centímetros, según medición proporcionada por la Jefa del Servicio municipal competente, y que el reclamante no cuestiona. Atendiendo a dicha entidad, resulta irrelevante la calificación como semipeatonal o calzada de la vía puesto que, aun no siendo la profundidad del desnivel criterio exclusivo de determinación de la infracción del estándar aplicable -Sentencia de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª)-, la ponderación de las restantes circunstancias concurrentes -singularmente, su ubicación- impide afirmar la peligrosidad de la deficiencia, sorteable con la mínima diligencia y atención exigible en la deambulacion por la vía pública.

En relación con la expresada medición, conviene recordar que algunos juzgados estiman “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 lo normalmente exigible” (Sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 5 de Oviedo de 20 de abril de 2016 y 18 de junio de 2018). En relación con los accidentes atribuidos a deficiencias similares, este Consejo Consultivo viene reiterando que los defectos aislados en el pavimento

que no superen cierta entidad no son suficientemente relevantes como para ser reprochables a la Administración -a la que no puede imponerse un estándar de mantenimiento inasumible sin desatender los servicios cuya cobertura merece un esfuerzo de medios-, y no pueden erigirse en factor determinante de una caída en cuanto no generan un riesgo distinto al que de ordinario asume el viandante cuando se desplaza por la vía pública (por todos, Dictamen Núm. 92/2022).

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, este Consejo considera que en el supuesto analizado nos hallamos ante una irregularidad que resulta jurídicamente irrelevante, teniendo en cuenta la escasa profundidad del desnivel originado por los adoquines -a lo sumo 2 centímetros en su cota más elevada- y que los daños son perfectamente visibles, emplazándose en la zona de la calle destinada al paso de vehículos, perfectamente delimitada tanto por el tipo de pavimento como por la existencia de bolardos, siendo también significativo que la caída acaeció a plena luz del día -sobre la una de la tarde-.

Por tanto, ponderadas las circunstancias concurrentes, estimamos que la deficiencia carece de entidad suficiente para constituir un riesgo objetivo, en una valoración conjunta con la plena visibilidad del entorno y la amplitud de la acera, y no puede racionalmente considerarse factor determinante de la caída, al tratarse de un elemento salvable o sorteable de prestar la atención debida por el común de los peatones que no entraña un riesgo superior al ordinario que debe asumir quien transita por la vía pública.

Se advierte que, según informa la Jefa de Obra y Proyectos, la zona fue posteriormente reparada, sin que ello suponga un reconocimiento de responsabilidad por el Ayuntamiento, toda vez que esta actuación es expresión de la mayor diligencia en su cometido de conservar el viario en condiciones óptimas una vez que se ha puesto de manifiesto la potencialidad lesiva de un desperfecto (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2014, 190/2015 y 55/2022).

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona

cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública, por lo que no apreciamos nexo causal entre el accidente sufrido y el servicio público municipal, que se desenvuelve dentro de los parámetros de razonabilidad exigibles sin infringir el estándar medio de valoración de su funcionamiento.

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.