

Dictamen Núm. 172/2024

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de octubre de 2024, 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 26 de agosto de 2024 -registrada de entrada el día 28 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Ribadesella formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública debido al desnivel que presentaba el pavimento.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 5 de junio de 2023, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Ribadesella una reclamación de responsabilidad patrimonial por los “daños y secuelas” sufridos a causa de una “caída (...) a la altura de la esquina (...), como consecuencia de que algunas de las losetas no estaban al mismo nivel, sobresaliendo unas por encima de las otras”, desperfectos que han sido reparados.

Expone que el accidente se produjo el 8 de junio de 2022, entre las 8 y las 8:30 de la mañana, cuando caminada por la calle acompañada de su marido. Refiere haber tropezado con un saliente de las losetas del suelo, que "sobresalía notablemente respecto de las demás por estar mal colocadas, cayendo (...) con el brazo estirado y sobre el hombro derecho, habiendo sido testigos de lo ocurrido 2 personas (...) además de (su) esposo", quien la traslada al Hospital "X", desde donde fue remitida al Hospital "Y" tras obtener el diagnóstico de "fractura de la cabeza del húmero, omalgia y contusiones".

Tras describir la asistencia sanitaria a que hubo de someterse, indica que en septiembre de 2022 se le pautó tratamiento rehabilitador "que realizó en el Centro de Salud de Ribadesella, causando alta con limitaciones el 19 de octubre de 2022". Señala que "desde el 19 de octubre de 2022 (fecha en la que se le da el alta médica con limitaciones)", comienza a encontrarse mal, teniendo que acudir al Servicio de Traumatología del Hospital "Y", donde se encuentra pendiente de efectuar una "resonancia magnética para valorar el hombro y las posibles secuelas (...), así como tratamiento a adoptar".

Indica que "las fotografías acreditan el estado de la loseta y los testigos presenciales" -cuyos datos identificativos aporta- "lo pueden ratificar".

Fija provisionalmente la cantidad que reclama en catorce mil doscientos setenta y seis euros con doce céntimos (14.276,12 €), al estar pendiente de la práctica de pruebas "que será lo que permita evaluar definitivamente el daño".

Adjunta fotografías del lugar del percance y diversa documentación médica relativa al episodio sufrido, entre la que figura el informe del Servicio de Urgencias del Hospital "X" de 8 de junio de 2022, en el que consta "caída con traumatismo sobre hombro derecho", estableciéndose el diagnóstico de "fractura húmero derecho", precisando que "se inmoviliza con cabestrillo" y "se decide tratamiento quirúrgico (...), siendo valorada por anestesia, quien desestima intervención", por lo que es remitida al Hospital "Y". En el informe de Urgencias de este último centro se refleja "paciente de 60 años, remitida (...) por fractura de húmero proximal derecho por alto riesgo quirúrgico", siendo

citada en el Servicio de Traumatología “para decidir tratamiento definitivo” el día 15 de junio, donde sigue tratamiento ortopédico y es dada de alta el 19 de octubre de 2022, según consta en el informe emitido esos mismo día.

2. Con fecha 6 de junio de 2023, el Alcalde del Ayuntamiento de Ribadesella dicta resolución por la que se acuerda “dar trámite” a la reclamación y nombrar instructor del procedimiento, con indicación de la fecha de recepción de la misma, del plazo máximo para resolver y notificar la resolución y del sentido del silencio administrativo.

3. El día 18 de julio de 2023, el Alcalde del Ayuntamiento de Ribadesella dicta resolución por la que acuerda nombrar instructora del procedimiento, de lo que se da traslado a la reclamante.

4. Previa solicitud de la Instructora del procedimiento, la Jefa del Departamento de Obras y Servicios emite informe el 5 de septiembre de 2023. En él señala que, “habiendo girado visita al lugar y comprobando fotografía adjunta en la que se compara el desnivel con una moneda de un euro, se constata que el (...) existente no supera el centímetro, por lo tanto este deterioro no supone un elemento de riesgo para los viandantes que no sea fácilmente superable o que requiriera un nivel de atención superior al normalmente exigido, ya que en ningún caso es superior a 2 centímetros de desnivel en el momento actual”.

5. Mediante oficio de 12 de septiembre de 2023, la Instructora del procedimiento comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 15 días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 4 de octubre de 2023, la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se reitera en el contenido de su reclamación, e indica que se encuentra pendiente de realizar una resonancia

magnética para la que fue citada el 19 de octubre de 2023, reseñando que “en cuanto esté informada (...) y vista por el S.º de Traumatología con el informe que se efectúe se aportará (...) a los efectos de determinación efectiva de la lesión”.

Añade que en el informe del servicio responsable “nada se menciona de que la loseta” donde cayó “fue arreglada casi un año después del siniestro”, y aclara que “sobresalía (...) más de 2 centímetros, lo (...) que pueden también corroborar los dos testigos”, reiterando que “se oiga a las 2 testigos”, quienes -afirma- son conecedoras además de “otras caídas similares”.

Aporta justificación de tener programada la resonancia magnética para el 17 de octubre de 2023.

6. Con fecha 5 de octubre de 2023, la interesada presenta un escrito en el que solicita la suspensión del procedimiento a la espera de realizar la resonancia y obtener un “informe final acerca de (las) secuelas”.

7. El día 1 de diciembre de 2023, la reclamante comunica al Ayuntamiento que sigue a la espera de que le practiquen la resonancia magnética y que la dilación se ha producido “por causas de lista de espera ajenas a (su) persona”.

Por otro lado, señala que “nada se (...) ha contestado respecto de la prueba testifical propuesta”.

8. Con fecha 31 de julio de 2024, la interesada presenta un escrito en el registro municipal en el que eleva la cuantía de la indemnización a dieciséis mil ochocientos diez euros con setenta y ocho céntimos (16.810,78 €), y acompaña el resultado de la resonancia magnética y su informe.

9. El día 13 de agosto de 2024, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, concluyendo que “no existe

relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público municipal y el accidente ocurrido”.

Aclara, con cita de una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de la doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León, que “de existir alguna imperfección los hechos suceden a plena luz del día por lo que se puede deducir que la visibilidad es buena, y el vial es de una anchura más que suficiente para poder evitar algún tipo de irregularidad. Este tipo de imperfección (...) carece de entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio municipal de conservación de las vías públicas creándose un peligro objetivo más allá de lo tolerable, y por ende las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración”.

Añade que “no se considera necesaria la prueba testifical ya que examinada la documentación que obra en el expediente no resolvemos que no ocurriese la caída, sino que la entidad del deterioro con la que se produce es insignificante”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de agosto 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 Ribadesella objeto del expediente núm., constando en la fundamentación jurídica del oficio de la Alcaldía una cita del artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin que se acuerde suspender el plazo de resolución del procedimiento.

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.

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 5 de junio de 2023 y, habiendo acaecido la caída de la que trae origen el día 8 de junio de 2022, margen de la fecha 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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, y como ya expusimos a la autoridad consultante en el Dictamen Núm. 256/2022, la expresión contenida en la resolución de 6 de junio de 2023 en la que se acuerda "dar trámite a la reclamación" resulta equívoca, debiendo aclararse 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 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.

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 en el transcurso del procedimiento no se acordó la suspensión del plazo para resolver, constanding que la reclamante lo solicitó expresamente poniendo en conocimiento de la Administración que estaba a la espera de obtener informes que le permitiesen fijar de manera definitiva el *quantum* indemnizatorio, así como la cita del artículo 22.1.d) de la LPAC en la fundamentación jurídica del oficio de la Alcaldía por el que se da traslado a este órgano consultivo para que dictamine sobre el asunto, sin que dicha cita encuentre reflejo en su parte dispositiva. No

obstante, la dilación en la tramitación del procedimiento no impide que se adopte una resolución, 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 tras una caída ocurrida en la vía pública en la mañana del 8 de junio de 2022, como consecuencia de que algunas de las losetas no estaban al mismo nivel, sobresaliendo unas por encima de las otras.

Ni la realidad del percance ni sus circunstancias son cuestionadas por la Administración, que considera innecesaria la práctica de la prueba testifical propuesta por la reclamante, cuyas lesiones y secuelas han de estimarse acreditadas a la vista de la documentación clínica obrante en el expediente.

Ahora bien, la constancia de un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable, surgido con ocasión de la utilización de una vía pública de titularidad municipal, no puede significar automáticamente la

declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo para ello preciso determinar si el accidente se produjo como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. En concreto, hemos de analizar si el siniestro cuyo resarcimiento se pretende es consecuencia del funcionamiento del servicio público de mantenimiento viario.

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.

Al respecto, venimos señalando (por todos, Dictamen Núm. 123/2023) que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, y que no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas se extiendan a que se elimine, de manera perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que resultaría inasumible o inabordable. La determinación de qué supuestos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, en función de las circunstancias concurrentes. Tal como recoge la doctrina reiterada del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (por todas, Sentencia de 17 de diciembre de 2021

-ECLI:ES:TSJAS:2021:3507-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), “en relación a las irregularidades del viario (...), no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de pequeños agujeros, separación entre baldosas, resaltes mínimos por instalación de tapas de alcantarillas o bases de los marmolillos, los cuales o son inocuos o son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...) pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones públicas”. En la concreción de este estándar -siempre unida a la casuística- venimos citando (por todos, Dictamen Núm. 221/2022), entre otras, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 5 de Oviedo de 18 de junio de 2018, que estima “el criterio de los 5 centímetros (...) muy adecuado para valorar si el defecto es considerable o no”, al tratarse de “una medida que refleja de forma más certera la frontera entre el defecto leve y aquel que no lo es, entre la mínima anomalía que configura un riesgo inherente a la circulación peatonal y la imperfección con trascendencia, que mostraría un claro incumplimiento en el cuidado de las aceras. En el primer caso, el defecto debe ser asumido por el ciudadano que camina por las calles de una población. En el segundo, debe responder la Administración por fracasar en su tarea de mantenimiento del espacio público y permitir, de ese modo, que haya un riesgo que excede de la normalidad exigible”.

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

En el caso que nos ocupa la accidentada apunta, como se ha adelantado, al hecho de que “algunas de las losetas no estaban al mismo nivel, sobresaliendo unas por encima de las otras”, lo que ilustra mediante la aportación de un conjunto de fotografías del lugar; en algunas de ellas utiliza como elemento de contraste una moneda de un euro para mostrar el desnivel, revelándose este como de media moneda de un euro. No se aprecia en el conjunto de las imágenes una mala conservación de la vía pública, pero sí que el desnivel es inferior al grosor de las propias losetas.

Aplicada la doctrina expuesta al supuesto analizado y delimitado -insistimos- el servicio público en términos de razonabilidad, el percance que se anuda a un ligero hundimiento de una baldosa (“en ningún caso es superior a 2 centímetros”, según manifiesta la Jefa del Departamento de Obras y Servicios del Ayuntamiento de Ribadesella a la vista de que no supera la mitad de una moneda) no puede imputarse causalmente a la actuación del servicio público de mantenimiento viario, debiendo quienes caminan por la calle ajustar su cautela a las circunstancias propias de su persona y a las manifiestas del espacio por el que transitan. Consta, además, que el desperfecto era visible -si tenemos en cuenta la época del año y la hora a la que se produce la caída-, y la amplitud de la zona de paso de la acera, suficiente.

En suma, este Consejo estima que la causa de la caída no puede imputarse al servicio público, que se ofrecía en el marco de los estándares admitidos, y que las consecuencias del desafortunado accidente no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa

de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada, y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. 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.