

Expediente Núm. 248/2008  
Dictamen Núm. 360/2009

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 8 de octubre de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 4 de diciembre de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones sufridas en una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 9 de abril de 2008, el representante de la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas por ésta como consecuencia de una caída el día 21 de junio de 2007 en la avenida ....., a la altura de la plaza .....

En su escrito manifiesta que el accidente se produjo “tras tropezar con una baldosa que sobresalía”. La caída “fue consecuencia directa del mal estado en que se encontraba el pavimento del suelo y prueba de ello es que, varios días después de la caída, operarios de mantenimiento del Ayuntamiento de Gijón procedieron a realizar obras consistentes en sustituir las baldosas en deficiente estado, una de las cuales causó la caída”.

Sobre los daños, señala que ingresó en el Hospital ....., “donde, debido al dolor y la deformidad de la muñeca derecha, le realizan un estudio radiológico que confirma la existencia de una fractura de Colles”. Refiere que fue tratada con férula de yeso y cabestrillo y remitida a control por el Servicio de Traumatología. El yeso le fue retirado el día 30 de julio de 2007, aunque el 22 de junio se le había diagnosticado “distrofia simpático-refleja”. Añade que recibió tratamiento rehabilitador desde el día 9 de agosto al 6 de noviembre de 2007, fecha en la que recibe el alta definitiva.

Reclama una indemnización de trece mil cuatrocientos noventa y siete euros con setenta y un céntimos (13.497,71 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 138 días impeditivos, 6.948,30 €; 13 días no impeditivos, 352,56 €; 10 puntos de secuelas, 5.633,50 €; y un 10% de factor de corrección, 563,35 €.

Propone prueba documental, pericial y testifical de una persona a la que identifica, y aporta los datos para su localización.

Adjunta a su reclamación una copia de la siguiente documentación: a) Documento nacional de identidad. b) Documento en el que designa representante ante el Ayuntamiento de Gijón para presentar la reclamación. c) Catorce fotografías de la calle y del pavimento, donde se aprecia que una línea de varias baldosas presenta un ligero desnivel que, en su punto más alto, aparece comparado con una moneda a la que alcanza aproximadamente la mitad de su diámetro, observándose en cuatro de ellas que la zona identificada se encuentra vallada para sustituir el pavimento. d) Tres informes del Servicio de Traumatología del Área de Urgencias del Hospital ..... sobre la asistencia

prestada a la interesada los días 21 y 22 de junio y 3 de agosto de 2007. En el primero se recoge un diagnóstico de fractura de Colles en la muñeca derecha, en el segundo se indica que se abre el yeso, y en el último se consigna posible distrofia simpático-refleja por inmovilización. e) Hoja de consulta médica. f) Informe del alta del Servicio de Traumatología del Hospital ....., de fecha 19 de noviembre de 2007, en el que se documenta una evolución favorable tras la rehabilitación. g) Informe médico pericial privado de un especialista en Valoración Médica del Daño Corporal, de fecha 27 de diciembre de 2007, que relaciona los daños de la perjudicada, consistentes en 138 días impeditivos, 13 no impeditivos y 10 puntos de secuelas con referencia al sistema de valoración previsto para los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. h) Plano de situación de la avenida ....., en el que se destaca con un círculo el punto de la caída.

**2.** Previo requerimiento formulado por la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón, emiten informe los Servicios de Policía Local y de Obras Públicas.

El Suboficial en funciones de Jefe de la Policía Local remite, con fecha 21 de abril de 2008, copia del parte que obra en sus dependencias. En él figura que la accidentada requiere a dos agentes de la Policía Local a las 18:30 horas del día 22 de junio de 2007 y les manifiesta que el día anterior “había sufrido una caída en la ....., a la altura del nº . de la Avda. ....., justo debajo de un panel informativo del Ayto. de Gijón, debido a un desnivel que presenta la acera de unos 2 cm de altitud./ Se incluye esta deficiencia en el apartado “deficiencias” del terminal”.

El Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas hace constar, en su informe de 6 de mayo de 2008, que “el lugar en el que supuestamente se produjo el accidente” es “una acera con cinco metros de anchura y con buena visibilidad./ Como se puede apreciar en las fotografías que

aporta la reclamante, parece ser que hay una zona en la que existe un pequeño desnivel entre las baldosas de aproximadamente 12 mm en su punto más desfavorable./ El día 22 de junio de 2007, el departamento responsable de la conservación viaria, a través de la Policía Local, recibió un aviso de un particular en el que se informaba la existencia de dicho defecto./ En ese momento se crea una orden de trabajo a la que se asigna una prioridad de nivel 5 sobre 10, dadas sus características./ Se procede a la reparación el 19 de julio de 2007. Como se ha indicado, la deficiencia es mínima, al igual que el riesgo de accidente, y la eliminación de los defectos similares a éste en toda la ciudad requeriría unos medios absolutamente desproporcionados”.

**3.** Mediante Resolución de la alcaldesa de Gijón, de fecha 24 de julio de 2008, se acuerda la admisión de las pruebas propuestas por la reclamante y se la requiere para que aporte pliego de preguntas a realizar al testigo en el plazo de 10 días. El día 6 de agosto de 2008 la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón el referido pliego de preguntas.

**4.** El día 11 de septiembre de 2008 se practica la prueba testifical propuesta por la reclamante. Tras responder a las preguntas generales de la ley relacionadas con el caso en sentido negativo, contesta a las formuladas por ésta y, previa exhibición de las fotografías obrantes en el expediente, que se corresponden con el lugar de la caída, manifiesta que apreció que sobresalía una baldosa y que la interesada tropezó con ella. Afirma que acudió en su auxilio y que ésta tenía dañados el brazo y la mano derecha. A las preguntas formuladas por el Ayuntamiento indica que iba detrás de la accidentada, a unos 6 ó 7 metros del lugar del suceso, y que no había ningún obstáculo especial que impidiera la circulación.

5. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la interesada el día 17 de septiembre de 2008, con fecha 7 de octubre de 2008 comparece el representante de la reclamante ante las dependencias administrativas para examinar el expediente. No consta que se hayan presentado alegaciones.

6. Con fecha 28 de octubre de 2008, una funcionaria del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que “no existe constancia oficial del suceso motivador de la reclamación (...), en la medida en que el ya referido parte de la Policía Local es de fecha posterior a la supuesta caída, relatando hechos no constatados in situ sino meramente referidos por la reclamante un día después del supuesto suceso (...). La prueba testifical practicada (...) crea una cierta confusión acerca de la caída de la reclamante en cuanto a la dinámica de la misma, quedando en tela de juicio si fue consecuencia del leve desnivel de la baldosa o si obedeció a un traspies ocasional por una simple desatención, puesto que refiere que aquella tropezó, o si, en su caso, fue debida a la concurrencia de ambos factores, lo cual genera una duda razonable que resulta incompatible con la atribución de responsabilidad patrimonial (...). Asimismo, las fotografías y los informes técnicos no evidencian defectos que en circunstancias normales puedan considerarse relevantes o que constituyan objetivamente un peligro”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de diciembre de 2008, registrado de entrada el día 29 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin 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 Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse 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 examinado, la reclamación se presenta con fecha 9 de abril de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día

21 de junio de 2007, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que habiendo asumido la instrucción del mismo el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales se suscriben por la Alcaldía diversas actuaciones, como la apertura del trámite de audiencia, que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, deberían haberse resuelto por el propio órgano instructor. La segunda se produce porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

**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 139 de la LRJPAC 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, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. 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 141 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.-** Imputa la interesada a la Administración los daños sufridos como consecuencia de una caída que dice haberse producido cuando caminaba por la avenida ....., de Gijón, concretamente a la altura de la plaza ....., Algunos de los daños por los que se reclama y el proceso padecido resultan acreditados mediante los informes del Hospital ..... que aporta.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, el servicio de pavimentación de las vías públicas.

Es evidente, por lo expuesto que la Administración municipal está obligada a mantener las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso.

Sentados estos principios, y respecto a la caída que dice haber sufrido la interesada, este Consejo, si bien no pone en duda el hecho de la misma, no puede compartir la imputación de la causa que la produce al servicio público. El representante de la accidentada sostiene que la caída fue motivada por una baldosa que sobresalía, y que el hecho de que el Ayuntamiento sustituyera las baldosas en deficiente estado viene a reconocer el peligro que las mismas representaban para el tránsito de peatones. Ahora bien, la mera existencia de una baldosa que sobresale en la calzada no implica una imputación automática de la responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Gijón, pues es preciso analizar si el defecto del pavimento sobrepasa lo permitido según el estándar básico del servicio.

Es doctrina reiterada de este Consejo que, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de entenderse en términos de razonabilidad, y que sus límites han de adaptarse a la naturaleza y finalidad del objeto sobre el que recae. En el presente caso, junto con el escrito de reclamación se aportan pruebas que evidencian la escasa entidad del defecto señalado. En efecto, el informe del Servicio de Obras Públicas confirma que la baldosa sobresalía mínimamente del suelo, indicando expresamente que en las fotografías que presenta la reclamante se aprecia “una zona en la que existe un pequeño desnivel entre las baldosas de aproximadamente 12 mm en su punto más desfavorable”. Por ello, aunque comunica el defecto a la empresa encargada de la conservación viaria, atribuye una prioridad baja a la necesidad de su reparación.

Por tanto, hemos de concluir que en el supuesto examinado nos encontramos ante una caída que no es sino la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública, por lo que no cabe imputar a la Administración municipal la responsabilidad patrimonial derivada del accidente.

En nuestro Derecho, la responsabilidad objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal, por lo que no cabe trasladar 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, deba soportar cada persona como riesgos generales de la vida.

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

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.