

Expediente Núm. 383/2009  
Dictamen Núm. 203/2010

**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 30 de septiembre de 2010, 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 5 de octubre de 2009, 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 29 de octubre de 2008, la interesada presenta en una Oficina de Correos, con entrada en el registro del Ayuntamiento de Gijón al día siguiente, una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas como consecuencia de una caída, el día 20 de febrero de 2008, en una calle de Gijón.

En su escrito manifiesta que el accidente se originó por el “lamentable estado que las baldosas del suelo presentaban en la zona”, lo que supone “un estado de desnivel que resulta peligrosísimo”.

Refiere que fue atendida en el Servicio de Urgencias de un centro hospitalario de "una fisura del extremo distal del radio de la muñeca izquierda", colocándole una férula de yeso. Tras retirarle el yeso, recibió tratamiento rehabilitador desde el día 14 de abril al 9 de julio de 2008.

Reclama una indemnización de once mil novecientos ochenta y cinco euros con sesenta y cinco céntimos (11.985,65 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 138 días improductivos, 7 puntos de secuelas y un 10% de factor de corrección.

Propone prueba documental y testifical de una persona a la que identifica, y aporta los datos para su localización. Adjunta a su reclamación copia de la siguiente documentación: a) Cuatro fotografías del estado de las baldosas. b) Informe del Servicio de Urgencias del día del accidente. c) Hojas de consulta del Servicio de Traumatología de dicho centro, de fechas 27 de febrero y 26 de marzo de 2008. d) Certificado de las sesiones prestadas por un Fisioterapeuta privado.

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

El Jefe de la Policía Local, mediante diligencia de fecha 12 de diciembre de 2008, manifiesta que "no hay constancia alguna sobre los hechos a que se hace referencia".

El Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas hace constar, en su informe de 26 de enero de 2009, que "el lugar en el que supuestamente se produjo el accidente, presenta unas ondulaciones", y considera "que el riesgo de producirse un accidente es mínimo"; finaliza diciendo que se dan instrucciones para que "respetando las prioridades existentes", la empresa responsable de la conservación viaria "incluya en sus planes de trabajo, la reparación de esta acera".

**3.** Mediante Resolución de la Alcaldía de Gijón, de fecha 3 de marzo de 2009, notificada a la interesada el día 12 de ese mismo mes, se admiten las pruebas propuestas por la reclamante y se la requiere para que aporte pliego de preguntas a realizar a la testigo, lo que hace la reclamante en escrito de 25 de marzo de 2009.

**4.** El día 15 de abril de 2009 se practica la prueba testifical. La testigo, tras manifestar que es hermana de la reclamante, responde a las preguntas generales de la ley relacionadas con el caso en sentido negativo, y previa exhibición de las fotografías obrantes en el expediente, que se corresponden con el lugar de la caída, afirma, a preguntas de la reclamante, que la causa directa de la misma es el lamentable estado de las baldosas que presentan un desnivel peligrosísimo y que la fisura en la muñeca izquierda sufrida por su hermana fue consecuencia de la citada caída. A las preguntas formuladas por la Administración indica que no había obstáculos que impidiesen la visibilidad, que la acera era normal, ni ancha ni estrecha, que no había viandantes que impidiesen la visibilidad y que estaba al lado de la accidentada.

**5.** Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la interesada el día 27 de abril de 2009, no consta que se hayan presentado alegaciones.

**6.** Con fecha 5 de octubre de 2009, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que “no se aprecia en la acera una deficiencia que pueda erigirse en título de responsabilidad municipal. Es incuestionable a tenor de las fotografías que existen unas baldosas sueltas, perfectamente visibles y de escasa entidad”, añadiendo que “no es posible extender la cobertura del servicio público hasta garantizar la inexistencia en la calle de cualquier desperfecto de escasa entidad”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de octubre de 2009, registrado de entrada el día 9 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 29 de octubre de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 20 de febrero de 2008, 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 suscribe por la Alcaldía la apertura del trámite de audiencia, que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, debería 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.

Finalmente, 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 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide

la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

**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 una acera. Algunos de los daños físicos por los que se reclama y el proceso de rehabilitación resultan acreditados mediante los informes que aporta de un centro hospitalario.

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 al servicio público de la causa que la produce.

En efecto, la perjudicada sostiene que la caída fue motivada por el lamentable estado de las baldosas, que “aparentan estar en buen estado”, pero realmente presentan “un estado de desnivel que resulta peligrosísimo”. Ahora bien, la mera existencia de una irregularidad en las baldosas de la acera no implica una imputación automática de 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 su alcance ha de delimitarse en función del fin que atiende o satisface y de la naturaleza del objeto sobre el que recae.

En el presente caso se cuestiona el rendimiento del servicio de conservación de las vías públicas urbanas, que hemos reiterado de modo constante que no comprende el mantenimiento de las aceras en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles. En el hecho que es objeto de reclamación, las pruebas que se aportan por la propia interesada evidencian la escasa entidad del defecto denunciado, apreciándose únicamente un ligero desnivel entre algunas baldosas y mínimos resaltes entre sus bordes, lo que se confirma en el informe del Servicio de Obras Públicas cuando, tras indicar que la acera “presenta unas ondulaciones”, se considera “que el riesgo de producirse un accidente es mínimo”; por ello, aunque el órgano administrativo comunica el defecto a la empresa encargada de la conservación viaria, atribuye una prioridad baja a la necesidad de su reparación.

Por todo ello, concluimos 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, debe 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.