

Expediente Núm. 158/2010  
Dictamen Núm. 86/2011

**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 10 de marzo de 2011, 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 24 de mayo de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 16 de julio de 2009, se presenta en el registro de entrada del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al mismo, por lesiones sufridas tras una caída en el parque ....., el día 14 de noviembre de 2008, sobre las 23:00 horas.

La reclamante refiere haber sufrido la caída “al encontrarse el parque lleno de hojas de árboles”, sin señalización o aviso de ningún tipo. Añade que la “situación de defectuoso mantenimiento por parte de este Ayuntamiento

provocó el accidente” y que “la propia policía cuando llegó al lugar de los hechos comentó que en esa zona dada la cantidad de hojas que había era muy frecuente que se cayeran personas”.

Relata que se trasladó a un centro sanitario, donde se le diagnosticó esguince en el tobillo derecho, en el que le queda dolor e hinchazón crónicos. Cuantifica el daño en ocho mil quinientos sesenta y cinco euros con treinta y tres céntimos (8.565,33 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 30 días de baja impeditivos, 1.574,10 €; 135 días no impeditivos, 3.815,10 €; 3 puntos de secuelas, 2.242,92; factor de corrección del 10%, 763,21; gastos médicos, 120,00 €; coste de un curso al que no pudo acudir, 50,00 € y solicita ser indemnizada en dicha cantidad.

Por medio de otrosí, propone prueba documental que aporta, y testifical de dos personas que identifica.

Se adjuntan a la reclamación, entre otros documentos, los siguientes: a) Seis fotografías “del estado de la acera en el momento de la caída”. Corresponden a varios planos de una zona en la que se ven hojas en el suelo, sin llegar a cubrirlo totalmente. b) Certificado emitido por el Jefe de la Brigada Local de Seguridad Ciudadana el día 18 de diciembre de 2008, según el cual “el pasado día 14 de noviembre último, a las 23:00 horas (...), la dotación Zeta 2 (...) acudieron a la zona coincidente entre el paseo de ..... y la calle ..... (...), donde al parecer (...) (la reclamante) como consecuencia de la cantidad de hojas del arbolado habidas en el suelo, se había caído en la acera, provocándose un posible esguince (...); se requirió una ambulancia del SAMU, que la trasladó al Ambulatorio”. c) Informe del Área de Traumatología del Servicio de Urgencias de un hospital público del día 14 de noviembre de 2008 a las 23:44 horas, en el que consta que se diagnosticó a la reclamante un esguince de tobillo derecho.

2. Con fecha 6 de agosto de 2009, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita informe a la Directora Gerente de Emulsa y al Jefe de la Policía Local.

El día 18 de agosto de 2009, el Jefe de la Policía Local remite el informe del suceso, que data el 14 de noviembre de 2008, a las 23:10 horas, en el que consta que “una señora se cayó en el paseo y quiere denunciar que está resbaladizo debido a las hojas caídas en el suelo”.

**3.** El día 19 de noviembre de 2009, la reclamante presenta en el registro de entrada del Ayuntamiento un escrito en el que solicita se “dicte resolución motivada en el expediente”.

**4.** Por Resolución de la Alcaldía de 12 de enero de 2010, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas por la reclamante, se fija día y hora para su práctica, y se indica a aquella la posibilidad de presentar pliego de preguntas para los testigos.

**5.** Con fecha 18 de enero de 2010, el Director General de Servicios de Emulsa informa que “la limpieza de la zona se realiza en horario de mañana, antes de las 11:00 horas” y “en horario de tarde”, especificando los medios: “barredora mecánica autopropulsada de aspiración (entre las 14:30 y las 15:00 horas)” y “de forma manual (...) (entre las 18:00 y las 18:20 horas)”. Añade que “esta limpieza se realiza de lunes a sábado y los domingos en horario de mañana”. Indica también el personal destinado a la tarea.

**6.** El día 22 de enero de 2010, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón pliego de preguntas a formular a los testigos.

**7.** Con fecha 26 de marzo de 2010 se practica el interrogatorio de los testigos. El primero de ello declara ser novio de la reclamante; el segundo, amigo. A la solicitud de explicación de lo ocurrido el día 14 de noviembre de 2008, el primero relata que “fuimos en dirección a ..... por el paseo ..... Cuando íbamos por el paseo, a la altura de (un establecimiento comercial), en una zona de baldosas había un montón de hojas por el suelo y ella resbaló y cayó al

suelo, resultando con un esguince”; el segundo dice que “íbamos caminando por el Paseo ..... y como estaba el suelo mojado y con abundancia de hojas de los árboles, patinó y cayó. Sí creo que llovía”. A la pregunta sobre el tipo de calzado que llevaba la reclamante, ambos testigos responden que “botas de agua”. Preguntados sobre lo que iban haciendo y si la reclamante estaba distraída, el novio contesta que “yo iba hablando con mi amigo y ella iba delante”, y el amigo, que “íbamos caminando los tres juntos”. Preguntados sobre si ellos habían resbalado o notado si el suelo estaba resbaladizo, ambos testigos niegan haber resbalado y afirman que el suelo estaba resbaladizo. En cuanto al motivo, lo atribuyen a “un montón de hojas” y que “estaba resbaladizo por las hojas”. Sobre la gente que había en el paseo, refieren “lo normal para esas horas” y “no mucha, pero alguna había”. Ambos refieren que no existía señal, indicación o advertencia de la peligrosidad de cruzar el paseo. El novio dice que se veía “bien” y el amigo que la visibilidad era “normal en una noche, el alumbrado estaba encendido”. Interrogados sobre la razón de cruzar por donde lo hicieron, dicen que “nos quedaba más a mano en nuestro camino” y que “era la dirección más lógica”.

A las preguntas formuladas por el Ayuntamiento, responden que “eran las 11:00 de la noche” y “sobre las 10:00 ú 11:00 de la noche”, que había luz de farolas y se veían las hojas en el suelo como se ven en las fotografías que se les muestran.

**8.** Con fecha 12 de abril de 2010, se notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Consta que examinó el expediente el día 28 de abril de 2010, pero no que haya presentado escrito de alegaciones.

**9.** Con fecha 15 de mayo de 2010, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Como fundamentos de la misma, consigna que “no está acreditada la relación causal,

entre el desgraciado accidente y el funcionamiento de los servicios municipales, a los que no puede en modo alguno serles exigido que dichas labores se efectúen de forma permanente y continuada, evitando siempre y en todo momento cualquier tipo de obstáculo, hojas de árboles, de los que pudieran derivar riesgos para las personas que se encuentran en el lugar” y que “no puede imputarse responsabilidad a la Administración que acredita haber desplegado las medidas de prevención que entran dentro de los estándares medios exigibles y que a pesar de ello no se ha podido evitar el accidente”.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de mayo de 2010, registrado de entrada el día 31 de mayo de 2010, 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 Alcaldía 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 ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 16 de julio de 2009, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 14 de noviembre de 2008, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado, sin necesidad de atender a la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

**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 (en adelante, Reglamento 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 otros órganos administrativos diversas

actuaciones 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.

Por último, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen, ha sido rebasado 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 43.3, 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.-** La reclamante interesa indemnización por las lesiones que sufre tras una caída en la vía pública, ocurrida el día 14 de noviembre de 2008. A este Consejo no le ofrece duda la realidad del incidente, así como la del esguince de tobillo derecho que alega, que acredita el informe médico aportado.



Ahora bien, 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 de un servicio público y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

La reclamante no especifica en sus escritos el modo en que la caída se produjo. Son los testigos los que refieren que resbaló, por lo que debemos considerar acreditado el modo en que se produjo el hecho.

Debemos examinar ahora si los hechos son consecuencia del funcionamiento de un servicio público de titularidad del Ayuntamiento de Gijón como se alega.

El artículo 25.2, epígrafes d) y l), de la LRBRL establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en materia de "pavimentación de vías públicas urbanas" y de "servicios de limpieza viaria", respectivamente, y el artículo 26.1, epígrafe a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de "limpieza viaria" y de "pavimentación de las vías públicas".

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado la pavimentación y limpieza de la vía pública, en aras de preservar y garantizar, entre otros fines, la seguridad de cuantos transitan por la misma, y que dicha obligación conlleva un deber de vigilancia de las condiciones en los que aquella se encuentra.

Este Consejo considera, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el referido servicio de limpieza comprende la ordinaria de las calles y aceras, sin que ello permita entender que estas hayan de estar en perfecto estado de forma continuada y a lo largo de todos los momentos del día, pues ello supondría desconocer que en una zona de parque y arbolado,

especialmente en otoño, ya que la naturaleza se atiene a la estación, pueden existir sobre las aceras y calzadas hojas caídas, susceptibles de generar un riesgo transitorio para los viandantes, si, ante estas circunstancias notorias, descuida uno dónde pone los pasos. Además, no cabe exigir a la Administración que responda de inmediato ante cualquier supuesto de este tipo, porque es materialmente imposible que los servicios públicos se presten de forma instantánea y constante en todo el casco urbano.

En consecuencia, para que en un caso como el presente podamos entender que existe responsabilidad de la Administración, habrá de acreditarse que la presencia de hojas en el suelo, sin vallar y sin señalizar, se debe a una evidente y sustancial falta de vigilancia del Ayuntamiento sobre el estado de la acera y, en todo caso, a una omisión o falta de la debida diligencia del servicio municipal de limpieza.

La reclamante dice haber sufrido la caída "al encontrarse el parque lleno de hojas de árboles", sin señalización o aviso de ningún tipo y considera que la "situación de defectuoso mantenimiento por parte de este Ayuntamiento provocó el accidente". Los testigos avalan la existencia de hojas, sin señalización o vallado. No obstante, obra en el procedimiento un informe relativo al servicio de limpieza que se presta en la zona, resultando que los viernes -día en que se produjo el percance- se realizan tres limpiezas, una por la mañana y otras dos por la tarde, la última entre las 18:00 y las 18:20 horas. Es decir, la zona se había limpiado tres veces aquel día, la última cinco horas antes de la caída por la que se reclama, por lo que no podemos apreciar que exista la omisión de mantenimiento o el funcionamiento defectuoso del servicio de limpieza que reprocha la interesada, sin que el Ayuntamiento esté obligado en tales circunstancias a señalizar la presencia de hojas, menos aun a impedir el paso vallando la acera.

Uno de los testigos declara que el suelo estaba mojado y cree que llovía, lo que, aun sin hojas, entraña un claro riesgo de resbalar en el pavimento. Una situación como esa exigía de la interesada una mayor diligencia en la deambulación evitando las hojas existentes, lo que obviamente no hizo.

En suma, consideramos que no hay nexo de causalidad entre el daño sufrido por la reclamante y el servicio de limpieza que presta el Ayuntamiento de Gijón.

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.