

Expediente Núm. 74/2011  
Dictamen Núm. 298/2011

**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 13 de octubre 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 esa Alcaldía de 9 de marzo de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 27 de mayo de 2010, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída, el día 29 de noviembre de 2009, en la confluencia de la calle ..... con la avenida .....

Manifiesta que aquella se produjo debido al “mal estado de la acera en dicho lugar, concretamente (de) una tapa de registro” de una empresa de

energía eléctrica “que se encuentra en una zona inclinada de dicha calle y frente a la cual” está “ubicado un pivote”. Señala que resbaló en la “tapa de registro” y a continuación impactó contra el pivote, “provocando la fractura del húmero derecho y un fuerte golpe en la región frontoparietal, apreciándose después también una lesión en el tobillo derecho”.

Sobre los daños, refiere que “aún se encuentra en tratamiento, provocándosele también una agravación ansioso-depresiva” de la que es tratada en su centro de salud.

No cuantifica el importe de la reclamación e indica que el mismo se concretará “una vez haya obtenido la sanidad de sus lesiones”.

Propone prueba documental y testifical de dos personas a las que identifica.

Adjunta a su reclamación la siguiente documentación: a) Informe del Área de Traumatología del Servicio de Urgencias del Hospital ....., de fecha 29 de noviembre de 2009, en el que se refleja como impresión diagnóstica fractura de húmero derecho y se opta por tratamiento conservador. b) Informe del Área de Urgencias del Hospital ....., de fecha 3 de diciembre de 2009, donde acude para revisión de la fractura. c) Parte, firmado por el Jefe de la Policía Local el 18 de diciembre de 2009, relativo a las actuaciones realizadas por dos agentes el día del suceso.

**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.

La Agente de Servicios Especiales de la Policía Local envía informe fotográfico el 8 de julio de 2010 en el que se aprecia el estado de la tapa de registro y su situación. El Jefe de la Policía Local, con fecha 24 de agosto de 2010, remite una copia del parte sobre las actuaciones llevadas a cabo por dos agentes el día del suceso. En él se indica que el día 29 de noviembre de 2009, a las 18:00 horas, son requeridos para acudir a la calle “....., donde una persona

se había caído./ La señora (...) resbaló en una tapa de registro” de una empresa de energía eléctrica y cayó contra un pivote colocado por el Ayuntamiento de Gijón (...). Tenía un fuerte golpe en la clavícula y en la cabeza y es trasladada al Hospital .....

El Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas informa, el día 17 de septiembre de 2010, “que se trata de un rebaje de acera destinado a la eliminación de barreras arquitectónicas ubicado en un paso de peatones cuyas pendientes se encuentran dentro de los límites que establece la normativa y con el pavimento de la acera diferenciado del resto de la misma (...). Se ha comprobado que la tapa no se mueve de forma apreciable al transitar los peatones sobre ella” y “no se aprecia ningún defecto en el pavimento en el que supuestamente se produjo el accidente, siendo su estado de conservación bueno”.

**3.** Con fecha 1 de octubre de 2010, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que manifiesta que la indemnización que reclama asciende a cincuenta y un mil quinientos cuarenta y un euros con cincuenta y seis céntimos (51.541,56 €) y en el que señala como secuelas, entre otras, “limitación funcional hombro derecho (...), artrosis postraumática pie derecho”, aportando diversos informes médicos.

**4.** Previo requerimiento de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, el día 18 de octubre de 2010, la empresa de energía eléctrica realiza un informe en el que expone que en los registros de la misma “no se tiene constancia de los hechos relatados en el escrito de reclamación (...). Asimismo (...), se ha podido comprobar que la tapa de registro de referencia (...) está en perfecto estado de conservación, sin desnivel alguno y perfectamente visible, no habiéndose efectuado sobre la misma ninguna actuación desde la fecha de la supuesta caída”. Todo esto, “unido a que ninguna reclamación o queja se ha recibido del

estado de dicho registro”, hace que no se considere responsable de los hechos relatados.

5. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón de 29 de octubre de 2010, se acuerda admitir las pruebas propuestas y se dispone la citación de los testigos para la fecha, hora y lugar fijados para su práctica, requiriendo a la interesada para que aporte pliego de preguntas en el plazo de diez días. Con fecha 25 de noviembre de 2010 ésta presenta el referido pliego.

6. El día 16 de diciembre de 2010 se practica la prueba testifical propuesta por la reclamante. Tras responder los testigos en sentido negativo a las preguntas generales de la ley relacionadas con el caso, manifiestan que la caída se produjo “al resbalar (...) en una tapa de registro existente en la acera”, que el día de la caída “era un día de lluvia” y que dicha tapa de registro “es altamente resbaladiza” en los días de lluvia. A las preguntas formuladas por la Administración, los dos testigos contestan que la tapa de registro es la existente entre los bolardos, que cuando esta se pisa se resbala, que en el momento de la caída había buena visibilidad en la zona, que las arquetas tienen diferente color al pavimento y que este no presentaba defectos, que es la propia tapa la que está en pendiente.

7. Con fecha 14 de enero de 2011, a instancia de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón, la empresa de energía eléctrica emite un nuevo informe en el que se hace constar que “la tapa de registro (...) estaba y está en perfecto estado de conservación, sin desnivel alguno y perfectamente visible e identificable”; que dicha instalación “cumple con la normativa técnica interna (...) para arquetas en canalizaciones subterráneas”, y que sus proveedores “cuentan con la certificación (...) que garantiza que el producto cumple dicha normativa”.

**8.** Evacuado el trámite de audiencia mediante escrito notificado a la interesada el día 10 de febrero de 2011, con fecha 23 de ese mismo mes comparece un representante suyo en las dependencias administrativas y toma vista del expediente. El día 25 de febrero de 2011 la reclamante presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que expone que han quedado acreditados todos y cada uno de los hechos contenidos en su reclamación inicial e insiste en que, según se aprecia en las fotografías existentes en el expediente, “el lugar en el que se encuentra la tapa presenta una apreciable inclinación respecto del resto de la acera. Se puede ver perfectamente el desnivel existente a modo de rampa” y en que la “tapa presenta un desgaste”. Añade que dicha circunstancia “de peligro se acentúa aún más por la colocación del pivote (...), que se ubica inmediatamente después de aquella tapa, con lo que cualquier resbalón o caída se puede ver agravada en lo que a consecuencias se refiere por el posterior impacto contra el mismo”.

**9.** Con fecha 9 de marzo de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón, formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que no se aprecia, a tenor de las fotografías y los informes obrantes en el expediente, “que la tapa de registro presente algún defecto de desnivelado con respecto al pavimento que la rodea, ni que la misma presente una textura lisa”; al contrario, “las letras de la empresa que componen la tapa forman una rugosidad precisamente para evitar que la misma sea resbaladiza”, y que el inclinado o rebaje de la acera “responde a la normativa aplicable para evitar barreras arquitectónicas en los pasos de peatones, cumpliéndose así la obligación que se establece para los municipios en materia de accesibilidad”, por lo que no se estima la existencia de responsabilidad patrimonial.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de marzo de 2011, registrado de entrada el día 21 del mismo mes, 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 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 27 de mayo de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 29 de noviembre de 2009, 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 (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.

Sin embargo, 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 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 43.3, 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.-** Es objeto de nuestro análisis un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la perjudicada reclama a la Administración municipal una indemnización por los daños sufridos a causa de una caída en la vía pública.

En lo que a la efectividad de los perjuicios alegados se refiere, resulta acreditado que la interesada sufrió una fractura en el húmero derecho, como se señala en el parte de asistencia aportado junto con el escrito de reclamación, y que posteriormente se detectó un esguince en el tobillo derecho por causa de la lesión sufrida, debiendo acudir al Servicio de Medicina Física y Rehabilitación de un centro hospitalario desde el día 25 de enero al 6 de julio de 2010, constando en el expediente el estado de las secuelas del pie derecho.

Ahora bien, la existencia de unos daños efectivos, evaluables económicamente e individualizados 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, hemos de determinar cómo se produce la caída y si el daño que esta acarrea es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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, los servicios de limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas.

Es evidente, por lo expuesto, que la Administración local está obligada a prestar el servicio público de pavimentación y conservación de 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.

La perjudicada atribuye la caída “al mal estado de la acera”, concretamente al de una “tapa de registro” de una empresa de energía eléctrica sin “ninguna ralladura ni rugosidad”, situada “en una zona inclinada” y “frente a la cual (...) se encuentra ubicado un pivote”, por lo que la caída se puede “ver agravada” por el “posterior impacto contra el mismo”. Practicada la prueba por ella propuesta, ambos testigos manifiestan que fueron concedores directos del hecho, pero se deduce de sus declaraciones que no se encontraban junto a la accidentada en el momento del percance, ya que uno de ellos afirma que estaba “tomando un café mirando hacia la calle” y el otro indica que “estaba en el local de sobremesa”, sin que nos resulte posible conocer la distancia a la que se hallaban del lugar de los hechos. Ambos identifican la zona concreta donde se produjo el suceso en las fotografías que se le exhiben y que obran incorporadas al expediente, si bien uno confunde la tapa objeto de

estudio con otra que no corresponde a la de la compañía de energía. Según uno de los testigos, el defecto de la tapa consiste en que “está pendiente”.

Por su parte, el Servicio de Obras Públicas, informa que se trata de un “rebaje de acera destinado a la eliminación de barreras arquitectónicas ubicado en un paso de peatones cuyas pendientes se encuentran dentro de los límites que establece la normativa y con el pavimento de la acera diferenciado del resto de la misma”. La empresa de energía eléctrica sostiene en su informe inicial que dicha tapa “está en perfecto estado de conservación, sin desnivel alguno y perfectamente visible”; posteriormente, en un informe complementario, señala, en “cuanto las características de la misma (material, tamaño, etc...)”, que cumple con “la normativa técnica interna”, la cual ha de observar “la norma europea” respecto a “dispositivos de cubrimiento y cierre para zonas de circulación utilizadas por peatones y vehículos”.

Acreditado el hecho mismo de la caída sobre el registro ubicado en una acera que presenta un cierto desnivel, y aún sin conocer la forma precisa en que se produjo el percance, pues no se infiere ni del escrito de reclamación ni de las declaraciones de los testigos es preciso analizar si el accidente se encuentra vinculado causalmente con el servicio público municipal.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que el de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el de mantenimiento de las aceras en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles, de igual modo que otros elementos que de ordinario se sitúan en las aceras, como las tapas de alcantarillas y registros, comportan relieves de cierto espesor. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la

precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

Al respecto, hemos de señalar que no ha quedado acreditado en ningún momento que la tapa de registro presentase irregularidad o defecto alguno. Su carácter metálico, y eventualmente más resbaladizo que el hormigón u otros materiales del viario público, es consustancial a su propia naturaleza y notorio para todo usuario que, de ordinario, camina sobre numerosos registros de análogas características. Además, tal como se indica en la propuesta de resolución, estimamos que precisamente “el propio logo de la empresa en relieve sirve para evitar deslizamiento”.

Por lo que se refiere a la existencia del pivote y a la inclinación de la acera, consideramos que ambos son consecuencia del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, y del Reglamento que la desarrolla, aprobado por el Decreto 37/2003, de 22 de mayo, de manera que, según se observa en el reportaje gráfico realizado por la Policía Local, los bolardos colocados al comienzo -justo al lado de la tapa objeto de reclamación- y al final del vado correspondiente al paso de peatones impiden el aparcamiento de vehículos, facilitando el paso de las sillas de ruedas. Por último, puesto que el bordillo entre la calzada y la acera ha de rebajarse a nivel del pavimento en los pasos de peatones, es necesario que exista un plano inclinado que permita comunicar la rasante habitual de la acera con aquel y, en el supuesto examinado, las propias fotografías que obran en el expediente permiten percibir que el desarrollo de la pendiente es muy amplio, con un mínimo porcentaje de inclinación. En todo caso, frente a la manifestación de los servicios municipales de que la rampa y los bolardos se adecuan a la norma vigente, la interesada no ha probado, ni tan siquiera mediante simples indicios, el incumplimiento normativo que alega.

Por ello, a juicio de este Consejo, 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 transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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.

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.