

Expediente Núm. 267/2011  
Dictamen Núm. 58/2012

**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 1 de marzo de 2012, 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 25 de octubre 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 9 de junio de 2010, se da referencia de apertura en el Ayuntamiento de Gijón del expediente relativo al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia de la interesada. En él se incluye un escrito cuya fecha figura enmendada y cuya entrada en el registro municipal no consta, por resultar ilegible el sello o la diligencia correspondiente, en el que una procuradora, en nombre y representación de la perjudicada,

formula una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por esta. La reclamante aduce que las lesiones se produjeron sobre las 12 horas del día 22 de mayo de 2009, cuando caminaba a la altura del número 3 de la calle ..... y se torció el tobillo derecho, cayendo al suelo "al pisar el borde de un registro" de una empresa suministradora de energía eléctrica "que se encontraba en mal estado, al estar el mismo en situación de desnivel o más bajo que la acera".

Refiere que en el Servicio de Urgencias del Hospital ..... se le diagnosticó "posible fisura en maléolo peroneo" y se le colocó una férula posterior de yeso, sufriendo diversas incidencias que requirieron cambiar el yeso en distintas ocasiones, y que el día 13 de julio de 2009 es vista por el Servicio de Rehabilitación, apreciándosele dolor difuso y limitación de movilidad, por lo que se inicia tratamiento rehabilitador durante varias semanas.

Solicita una indemnización por importe de ocho mil novecientos treinta y siete euros con sesenta céntimos (8.937,60 €), correspondiente al tiempo -que cifra en 168 días improductivos- en que estuvo incapacitada para sus ocupaciones habituales.

Propone prueba testifical de dos personas que identifica, la documental que aporta y pericial médica a fin de que el Servicio de Traumatología que la atendió informe acerca de la evolución de la lesión sufrida. Incluye relación de preguntas que interesa se formulen a las testigos propuestas.

Acompaña copia del informe de Urgencias del Hospital ..... relativo al día de los hechos, en el que se diagnostica "dudosa fisura de maléolo peroneo", y de sucesivos informes del mismo Servicio correspondientes a los días 25 y 26 de mayo y 5 y 20 de junio de 2009, así como de las hojas de diversas consultas y revisiones. Aporta, asimismo, un informe de valoración del daño corporal, de 9 de abril de 2010, en el que se manifiesta haber reconocido a la paciente en tal fecha y que no se puede hacer valoración del estado de su tobillo por encontrarse esta convaleciente de una intervención quirúrgica en la rodilla, añadiendo que "la paciente me refiere haber quedado satisfactoriamente bien con buena movilidad y aspecto de su tobillo derecho al alta en el Servicio de

Rehabilitación". Finalmente, se adjunta un poder para pleitos, otorgado por la interesada a favor, entre otros, de la procuradora que suscribe la reclamación.

**2.** Previa petición de informe de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, el Jefe de la Policía Local extiende una diligencia, fechada el 21 de julio de 2010, en la que se refleja que "no hay constancia alguna sobre los hechos a que se hace referencia" en el expediente.

**3.** El día 24 de septiembre de 2010, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas elabora un informe, a solicitud reiterada de la Jefa del Servicio instructor, en el que refiere que en el lugar en el que se habría producido el accidente "existe un registro propiedad" de una empresa suministradora de energía eléctrica "cuya tapa está hundida respecto al pavimento de la acera, lo cual puede ocasionar que los transeúntes tropiecen y se puedan accidentar./ Se trata de una tapa de 60 x 60 cm de color marrón oscuro, que se distingue fácilmente de la acera, la cual se encuentra en buen estado de conservación". Añade que cuando se tuvo conocimiento de la situación de la tapa de registro, el día 9 de agosto de 2010, se remitió escrito a la empresa propietaria para que procediese a su colocación en la rasante correcta. Al informe adjunta dos fotografías del lugar en las que se aprecia una tapa de registro que se encuentra más baja que el pavimento que la circunda, sin que la diferencia de nivel parezca alcanzar el propio grosor de las baldosas de la acera.

**4.** En respuesta a una primera petición de informe a la empresa realizada por la Alcaldía, el día 27 de octubre de 2010 tiene entrada en el registro municipal un escrito de aquella en el que afirma que se desconocen los hechos objeto de reclamación y sus consecuencias, y que no consta queja o requerimiento de ningún tipo sobre supuestas deficiencias de los registros de su titularidad existentes en la zona.

Por el Servicio instructor se solicita a dicha empresa un nuevo informe sobre diversos aspectos cuyo conocimiento resulta necesario para resolver la reclamación el día 28 de diciembre de 2010, y se reitera la solicitud los días 12 de enero y 16 de febrero de 2011. Como respuesta, la empresa manifiesta el día 25 febrero que "se ha dado debido cumplimiento a su escrito de fecha 9 de agosto" (se refiere al remitido por el Servicio de Obras Públicas comunicándole la detección de la irregularidad e instándola a su reparación lo antes posible).

Con fecha 11 de abril de 2011, la Alcaldía solicita nuevamente a la empresa que informe sobre las medidas adoptadas para la reparación, sobre la indemnización procedente o su no responsabilidad y, en su caso, sobre el pago realizado, con el fin de dar por terminado el procedimiento. En contestación a este requerimiento, la empresa presenta en una oficina de correos, el día 26 de abril de 2011, un último informe en el que detalla que se ha procedido a la reparación del registro, aunque entiende que "una deficiencia (...) en agosto de 2010 en ningún caso conlleva que la misma fuera causa de una caída en mayo de 2009", concluyendo que el hecho de que el Ayuntamiento requiera a la empresa "más de un año después de la caída relatada no le exime de las obligaciones de mantener en adecuado estado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transiten por la misma".

**5.** Mediante Resolución de la Alcaldía de 6 de mayo de 2011, se admiten las pruebas propuestas por la interesada y se dispone la citación de las testigos para la fecha, hora y lugar fijados para su práctica, lo que se notifica a estas y a la reclamante.

**6.** Practicada la prueba testifical el día 31 de mayo de 2011, comparecen las dos testigos citadas en las dependencias administrativas. Sobre los hechos y las circunstancias objeto de reclamación, la primera confirma, en lo esencial, los alegados y responde que no había obstáculos que impidiesen ver la acera, ni mucha gente transitando, y que se trata de una acera ancha. La segunda

afirma ser la autora del informe de valoración del daño personal aportado por la interesada.

**7.** Con fecha 13 de julio de 2011, la Alcaldesa comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia, indicándole los informes obrantes en el expediente. El día 22 del mismo mes presenta esta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se ratifica en su inicial petición, que considera corroborada con las pruebas practicadas y los informes emitidos.

**8.** Con fecha 25 de octubre de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender, entre otros razonamientos, que la responsable de la falta de conservación de la tapa de registro es la compañía propietaria de la misma, y que la Administración procedió a requerirla para la subsanación del desperfecto cuando tuvo conocimiento de él. Considera que no está acreditada la relación causal entre el accidente sufrido y el funcionamiento de los servicios municipales, a los que no puede "serles exigido" que las labores de vigilancia "se efectúen de forma permanente y continuada, incluso sobre bienes que no le pertenecen".

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de octubre de 2011, registrado de entrada el día 3 de noviembre siguiente, 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 32 de la Ley citada.

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 en una fecha que debemos considerar incierta por lo expuesto en los antecedentes de este dictamen, pero que puede situarse, al menos, en el día 9 de junio de 2010, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 22 de mayo de 2009, por lo que cabría entender que se ejercitó el derecho a reclamar una vez expirado el plazo de prescripción. No obstante, consta en el expediente que la

interesada es atendida el día 20 de junio de 2009 en el Servicio de Urgencias, Área de Traumatología, del Hospital ....., y que en tal fecha aún no estaba plenamente restablecida de su lesión de tobillo, por lo que debemos considerar que la reclamación ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado, aun sin atender a la fecha de curación de las lesiones físicas alegadas.

**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 de 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 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 análisis una reclamación de indemnización por daños sufridos tras un tropiezo y ulterior caída en la vía pública.

A este Consejo no le ofrece duda alguna la realidad y el lugar del tropiezo, acreditado por la testigo presencial, ni cuál ha sido la lesión sufrida, como prueban los informes del servicio público sanitario incorporados al procedimiento.

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 perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si esta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Según relata la interesada, las lesiones se ocasionaron "al pisar el borde de un registro" de una empresa suministradora de energía eléctrica "que se encontraba en mal estado, al estar el mismo en situación de desnivel o más

bajo que la acera". El informe del Servicio de Obras Públicas incorporado al expediente acredita la existencia de un "registro propiedad" de dicha empresa cuya tapa está hundida respecto al pavimento de la acera" y señala que se trata de "una tapa de 60 x 60 cm de color marrón oscuro que se distingue fácilmente de la acera, la cual se encuentra en buen estado de conservación". Finalmente, en las fotografías del lugar del accidente que se adjuntan a este informe se observa la existencia de un pequeño hundimiento en alguno de los lados de la repetida tapa de registro.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal 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.

Ahora bien, este Consejo considera, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que, en ausencia de un estándar establecido legalmente, el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcance a la obligación de eliminar -o a requerir que se elimine-, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en el pavimento, por limitado que este sea. 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.

Con el relato de la reclamante y el testimonio prestado hemos de dar por probado que aquella tropezó en una pequeña hendidura localizada en el pavimento, produciéndose con ello su caída y lo que a la postre se diagnosticó como fisura del maléolo peroneo derecho. En cualquier caso, ha quedado

acreditado que la acera donde se origina el accidente tiene buena visibilidad, que la tapa de registro y su situación son notorias y que la diferencia de nivel es mínima. Con todo, hemos de concluir que la irregularidad en la que se produjo el tropiezo no constituye un defecto sustancial, relevante o peligroso.

A la vista de ello, debemos colegir que estamos ante una anomalía carente de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público en la conservación del pavimento. A juicio de este Consejo Consultivo, 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.

Esta conclusión, acerca de la inexistencia de nexo causal entre el hecho dañoso relatado y el servicio público de competencia municipal, resulta coincidente con la alcanzada por la propuesta de resolución, pero no supone compartir el razonamiento de esta. Consideramos que, en efecto, corresponde al titular y propietario de la tapa de registro su correcto mantenimiento y conservación, pero también que ello no exonera a la Administración del cumplimiento del servicio de mantenimiento viario -haciendo o exigiendo hacer en los términos que resulten legalmente procedentes- y, por tanto, de la obligación de responder, en su caso, de eventuales consecuencias dañosas, sin perjuicio de la repetición que proceda frente a la persona directamente responsable.

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.