

Expediente Núm. 245/2011  
Dictamen Núm. 65/2012

**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 8 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 31 de agosto de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Ribadesella formulada por ....., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 10 de abril de 2010, la interesada presenta en una oficina de correos un escrito en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Relata que sobre las 11:00 horas del día 28 de octubre de 2009 caminaba por la calle ..... y, “al llegar a la altura del número 9 de dicha calle

(...), tropezó con uno de los bordillos o topes que se ubicaron (...) para delimitar la zona de estacionamiento”. Señala que “el piso de esta calle es de un solo nivel, sin aceras sobreelevadas, lo que hace que la zona por donde transitan los peatones no se distingue de aquella por la que circulan los coches, siendo muy fácil por ello tropezar con uno de esos relieves”.

Afirma que, a causa del hecho, “presenciado por varias personas”, sufrió “un fuerte traumatismo craneal, con herida incisa en la frente que precisó 5 puntos de sutura (...), así como una asistencia continuada por el médico de cabecera” hasta el día 19 de noviembre de 2009. Además, debido a los fuertes dolores que sufría “a causa de las contracturas cervicales originadas por el traumatismo”, tuvo que seguir tratamiento fisioterápico en una clínica privada, por lo que permaneció incapacitada para sus ocupaciones habituales desde el día del accidente hasta el 2 de marzo de 2010, “día de su última asistencia recuperatoria en la clínica”.

Entiende que el funcionamiento de la Administración municipal es “claramente negligente en este caso, al construir y mantener en la vía pública una construcción o artilugio creador de un riesgo permanente de caída para los viandantes, máxime de las personas de una avanzada edad cuyos reflejos de defensa en toda caída se hallan claramente aminorados”.

Solicita una indemnización por importe total de siete mil seiscientos once euros con dieciséis céntimos (7.611,16 €), que se desglosa en los siguientes importes y conceptos: 6.761,16 € correspondientes a 126 días improductivos y 850 € por los gastos derivados del tratamiento fisioterápico.

Asimismo, solicita que se admita la práctica de la prueba documental y testifical que propone y, dada su condición de interesada, insta a que se le “notifiquen las resoluciones, acuerdos y actos de trámite que se produzcan respecto a los hechos denunciados”.

Adjunta copia de los siguientes documentos: a) Informe de atención urgente, suscrito por el Médico de Guardia del Centro de Salud de Ribadesella a las 11:30 horas del día 28 de octubre de 2009, al que acude “acompañada de agente municipal por caída en vía pública (...) al tropezar con resalte del suelo”,

lo que le ocasionó "traumatismo craneal, herida incisiva vertical en región lateral izquierda que abarca toda la frente y hematoma, no pérdida de conocimiento", y desde donde se la deriva a un hospital. b) Parte al Juzgado de Guardia, extendido el 28 de octubre de 2009, por el facultativo que atendió a la accidentada en el centro de salud. c) "Manifestación" realizada por la reclamante, el día 30 de octubre de 2009, ante la Policía Local de Ribadesella, en la que detalla los hechos ocurridos, destacando que el piso de la calle en la que se produjeron "es de un solo nivel, por lo que no hay aceras sobreelevadas, encontrándose las mismas a igual altura que la calzada por donde circulan los coches y no pudo percatarse de la existencia de unos topes (en relieve) que hay en el suelo para delimitar la zona de estacionamiento de los vehículos. Esta circunstancia, unida a la estrechez del acceso de la acera, ya que en ese punto y a su izquierda había un recinto de obra y por la derecha coches aparcados, hizo que tropezara y cayera hacia adelante siendo proyectada contra la pared, sufriendo importantes lesiones, por lo que fue trasladada por la Policía Local de Ribadesella (...) al centro de salud y de allí la derivaron en ambulancia al hospital comarcal". d) Hoja de "Episodios", comprensiva de las actuaciones médicas prestadas a la interesada en el centro de salud de referencia, que se inicia con la atención urgente del día 28 de octubre de 2009 y finaliza con el "alta por resolución" el día 19 del mes siguiente. e) Copia del artículo publicado en un periódico regional el día 7 de enero de 2010, titulado "¿Qué hacer con la calle .....?/ La vía riosellana se ha convertido en una 'pesadilla' para peatones y coches", en el que se observa una instantánea de la misma. f) Factura de una clínica de fisioterapia, de fecha 22 de febrero de 2010, expedida a nombre de la reclamante, en concepto de "sesiones fisioterapia", acompañada del informe emitido por el fisioterapeuta el día 2 de marzo de 2010, en el que consta que la interesada fue tratada en su consulta desde el 14 de diciembre de 2009 hasta esa fecha "de contracturas cervicales y mareos por un traumatismo craneoencefálico frontal mediante masajes, osteopatía y kinesiología, siguiendo esta con dolores".

**2.** Con fecha 26 de abril de 2010, se notifica a la reclamante la Resolución del Alcalde de Ribadesella de 20 de abril de 2010, por la que se inicia el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

**3.** Mediante Acuerdo del Instructor del procedimiento de 6 de julio de 2010, notificado a la reclamante el día 8 del mismo mes, se determina “tener por reproducida la documental aportada” por ella y que “no ha lugar a la testifical solicitada”, dado que “no se pone en duda el hecho de la caída”, recogido en el Informe de la Policía Local, pudiendo la interesada aportar cuantos documentos estime convenientes a fin de acreditar tanto los días de incapacidad como los gastos ocasionados por el accidente. Acuerda, también, remitir copia del expediente a la Jefa del Departamento de Obras y Servicios del Ayuntamiento de Ribadesella al objeto de recabar informe aclaratorio sobre el diseño de los bordillos y si ha habido algún tipo de defecto en su colocación, para remitir, una vez emitido este, copia del expediente completo a la compañía aseguradora.

**4.** El día 27 de septiembre de 2010, la Secretaria Municipal remite a la entidad aseguradora una copia del expediente de responsabilidad patrimonial iniciado y solicita su “informe respecto de la conveniencia (o no conveniencia) de acordar lo solicitado”.

**5.** Con fecha 20 de junio de 2011, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella dicta Resolución por la que nombra una nueva Instructora y un nuevo Secretario del procedimiento.

**6.** Con idéntica fecha, la Instructora acuerda “dar por instruido el procedimiento” y notificarlo a la interesada, poniéndole de manifiesto el expediente, facilitándole una relación de los documentos que obran en él, “a fin de que pueda obtener copia de los que estime conveniente”, y concederle “un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos y

justificantes que estime procedentes”, lo que le notifica el Secretario el día 29 de julio de 2011.

**7.** El día 3 de agosto de 2011, la interesada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se afirma y ratifica en lo manifestado en su reclamación.

**8.** Mediante diligencia extendida el día 30 de agosto de 2011, el Secretario General del Ayuntamiento de Ribadesella hace constar que, al haber transcurrido “con creces los plazos establecidos” para la emisión de los informes solicitados al Departamento de Obras y Servicios del Ayuntamiento y a la compañía aseguradora, sin que estos fueran evacuados, el artículo 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, “permite seguir las actuaciones cualquiera que sea el informe solicitado y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora”.

**9.** Con fecha 30 de agosto de 2011, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que no existe nexo causal entre los daños y lesiones sufridas por la reclamante y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, “ya que la caída se debe a una clara falta de atención del peatón ante un obstáculo habitual y necesario del mobiliario urbano y que delimita la zona de estacionamiento de los vehículos, impidiendo precisamente que estos puedan invadir la zona reservada a los peatones”.

Dicha propuesta se traslada a la interesada y a la compañía aseguradora.

**10.** El día 31 de agosto de 2011, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella dicta Resolución por la que se acuerda solicitar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo del Principado de Asturias en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado.

**11.** Con esa misma fecha, el Secretario General del Ayuntamiento da traslado de la anterior Resolución de la Alcaldía a la reclamante y a la entidad aseguradora.

Asimismo, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella comunica al Servicio de Relaciones con las Administraciones Locales, dependiente de la Dirección General de Administración Local del Principado de Asturias, la solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 31 de agosto de 2011, registrado de entrada el día 5 del mes 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 Ribadesella 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 Ribadesella, 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 Ribadesella 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 10 de abril de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 28 de octubre 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 audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

En cuanto al tercero de los trámites esenciales común a todo procedimiento de responsabilidad patrimonial -la incorporación de informe de los servicios afectados-, hemos de señalar que el órgano instructor, mediante acuerdo de 6 de julio de 2010, remitió al Departamento de Obras y Servicios del Ayuntamiento una copia del expediente interesando aclaración sobre determinados aspectos. Transcurrido el plazo conferido al efecto sin que el

referido Departamento expresara su parecer respecto a las cuestiones planteadas, el Secretario General del Ayuntamiento continúa la tramitación del mismo. A pesar de la omisión del informe requerido, si se tiene en cuenta el sentido de la aclaración solicitada, este Consejo, en aplicación del principio de eficacia constitucionalmente reconocido, y considerando que la irregularidad constatada no se ha traducido en una indefensión de la reclamante, no juzga necesaria la retroacción de las actuaciones, pues existen en el expediente elementos de juicio suficientes para que este órgano pueda emitir su parecer sobre el fondo del asunto y, por lo demás, cabe suponer razonablemente que, de subsanarse la citada incorrección, la propuesta de resolución no variaría.

Advertimos, asimismo, que 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.-** La reclamante interesa del Ayuntamiento de Ribadesella una indemnización por las lesiones sufridas tras una caída al tropezar con uno de los bordillos o topes colocados en una zona peatonal de la citada villa. El Ayuntamiento admite la realidad de la caída, sin cuestionar, según la versión dada por la perjudicada, las circunstancias en las que la misma se produjo y, si bien admite la existencia del daño, disiente del alcance de las lesiones y secuelas alegadas por la interesada.

Acreditada la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, con independencia de su concreta cuantificación que habremos de analizar más adelante si resulta procedente, y tal y como de manera reiterada viene manifestando este Consejo, ello no debe conducir por sí solo a 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, debemos determinar si la caída que produjo el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

A los efectos expresados, hemos de comenzar por recordar que 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 pavimentación de las vías públicas. A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de las aceras, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

Ahora bien, en el presente supuesto, y a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de las reclamaciones derivadas de caídas en la vía pública sobre las que ya hemos tenido ocasión de manifestar nuestro parecer, y de ahí la singularidad de la que ahora es objeto de examen, la perjudicada no anuda las consecuencias de la caída sufrida al estado de conservación de la vía donde la misma se produjo, sino a su diseño, más en concreto a la solución dada para hacer posible la convivencia en una zona semipeatonal del tránsito de viandantes con el tráfico rodado y el estacionamiento de vehículos.

Tal y como se advierte en la fotografía de una noticia de prensa incorporada al expediente, dicha solución consiste en unos topes o bordillos, notorios a simple vista, que se prolongan a lo largo de la calle y que, según los casos, o bien resultan claramente perceptibles para los peatones o bien se encuentran bajo los vehículos allí estacionados, lo que impediría de hecho que fueran causa de un accidente peatonal. Forman, por tanto, parte de una configuración de urbanización suficientemente conocida por los residentes, como es el caso de la reclamante, y de fácil percepción para los visitantes. Dada su disposición y perfecta visibilidad, no podemos estimar que se trate de obstáculos que, en circunstancias normales puedan considerarse relevantes o que constituyan objetivamente un riesgo inevitable o un peligro cierto. En consecuencia, nos encontraríamos 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 responsabilidad patrimonial por el accidente que la perjudicada ha sufrido. Y es que, como hemos mantenido en numerosos dictámenes, 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 los obstáculos ordinarios, como árboles o mobiliario urbano, y de los distintos materiales y estructura del terreno.

Así pues, lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, 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.

Las conclusiones alcanzadas hacen innecesario pronunciarse sobre la cuantificación económica del daño alegado en la reclamación.

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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE RIBADESELLA.