

Expediente Núm. 112/2012  
Dictamen Núm. 195/2012

**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 28 de junio 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 3 de mayo de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ....., por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** El día 14 de septiembre de 2011 se presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo, una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos tras una caída ocurrida el día 9 del mismo mes en la vía pública.

La reclamante refiere que “el día 9 de septiembre, a las 13:20 horas”, cuando caminaba por la acera de la plaza que identifica, “ha caído debido al

mal estado de la calzada”, por lo que requirió asistencia en el hospital que cita. Identifica dos testigos de la caída y figura anotación manual con el nombre y domicilio de una tercera persona.

Adjunta informe de alta del Servicio de Urgencias del Hospital ....., de fecha 9 de septiembre de 2011, en el que consta como impresión diagnóstica “contusión rodilla izquierda”. En dicho informe consta -con ingreso a las 21:32 y alta a las 21:57- que la paciente “refiere que sin perder el conocimiento ni presentar mareos presentó una caída casual en la calle (...) se levanta y sigue con sus actividades normales (...) y posteriormente inicio con dolor en la pierna izquierda principalmente la rodilla (...) y hoy por la noche al presentar el dolor más fuerte visita a médico de atención primaria”.

Figuran a continuación ocho fotografías, fechadas el día 10 de septiembre de 2011, de una zona con pavimento de tipo adoquín en el que se aprecia una zona ligeramente hundida y cierta irregularidad en alguno de los elementos del material.

**2.** Con fecha 30 de septiembre de 2011, emite informe el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento indicando que “se observa una zona afectada por el deterioro en el pavimento, originado por el tránsito de vehículos pesados (...). Este deterioro afecta mínimamente a uno de los pasos de peatones de la calle y es perfectamente visible, por lo que, con un mínimo de diligencia no supone impedimento alguno para los ciudadanos”.

**3.** El día 28 de octubre de 2011, el Concejal Delegado de Régimen Interior comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo, la compañía con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de responsabilidad, así como la funcionaria designada como instructora del procedimiento. Igualmente, le significa que deberá especificar, en caso de no haberlo hecho ya, entre otros extremos, la “evaluación económica (deberá presentar factura o indicarnos el importe reclamado)”.

**4.** Con fecha 30 de noviembre de 2011, previa citación a los dos testigos propuestos para que comparezcan en las dependencias municipales -de lo que se da traslado a la interesada- se practica la comparecencia ante el Secretario General del Ayuntamiento. La primera testigo que comparece manifiesta que la reclamante sufrió una caída "hace aproximadamente unos dos meses, en horario de mañana, debido al mal estado en que se encontraba la calzada situada frente a la iglesia". En el acta de la segunda comparecencia consta que el testigo, "compatriota" de la reclamante, "puedo comprobar cómo el pasado mes de septiembre hacia el mediodía, la (interesada) sufrió una caída en el hundimiento que presenta la calzada en las fotografías (...), pudiendo comprobar que presentaba heridas en la cabeza, muñeca y rodilla"; añade que una o dos horas después del accidente su esposa acompañó a la interesada al centro de salud y, sobre las ocho de la tarde, la acompañaron ambos "ya que tenía dolores en la muñeca, rodilla y cabeza". La tercera testigo sitúa los hechos "aproximadamente el 14 de septiembre pasado" e indica que la caída se produjo en el lugar recogido en las fotografías; afirma que acompañó a la reclamante al Centro de Salud, "aproximadamente una hora después de la caída" y que se produjo "daños en la cabeza, rodilla y muñeca, perdiendo sangre por las heridas. Igualmente se apreciaba un hueso que quedaba a la vista", para añadir que "una vez reconocida en dicho centro sanitario, fue trasladada al Hospital ..... en una ambulancia (...). No obstante, sobre las ocho de la tarde la volvió a llamar para volver al centro de salud, al cual le acompañó, teniendo que volver de nuevo al hospital".

**5.** En respuesta al requerimiento de la instructora para fijar el importe de la reclamación, la interesada presenta en una oficina de correos el día 22 de diciembre de 2011 un escrito -que tiene entrada en el registro municipal el día 27 del mismo mes- por el que solicita "suspender el procedimiento hasta la finalización del tratamiento rehabilitador" y en el que cuantifica la

indemnización solicitada "por las lesiones y daños observados hasta la fecha" en 24.000 €.

A dicho escrito se adjunta hoja de interconsulta del Centro de Salud ..... a la Unidad de Traumatología y Cirugía Ortopédica del Ambulatorio ....., fechada el 28 de noviembre de 2011. En dicha solicitud se indica como motivo: "contusión de rodilla y mano", añadiendo que "a raíz de un traumatismo hace dos meses y medio, presenta dolor en art. trapeciometacarpiana y en epicondilo y manguito rotador del hombro, todo en el lado derecho". Se acompaña informe médico, de idéntica fecha, del propio centro de salud indicando que la paciente "acudió el pasado 12 de septiembre por dolor de rodilla y brazo derechos. Al parecer se había producido como consecuencia de una caída, de la que había sido atendida en el Hospital ..... (...). En las semanas siguientes fue vista en tres ocasiones por mi parte. La evolución de la rodilla fue favorable, pero presentaba dolor en articulación trapeciometacarpiana, en epicondilo y en hombro".

**6.** Con fecha 29 de diciembre de 2011, la instructora del procedimiento remite a la correduría de seguros una copia del expediente administrativo.

**7.** Mediante escrito de 18 de enero de 2012, una compañía aseguradora informa que, a su juicio, ninguna responsabilidad es imputable al Ayuntamiento.

**8.** Con fecha 3 de febrero de 2012, la instructora notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, "a fin de que pueda examinar el expediente, del que se adjunta índice de documentos, solicitar las copias que del mismo interese y formular las alegaciones que estime pertinentes".

**9.** Con fecha 11 de abril de 2012, la Junta de Gobierno Local adopta el acuerdo de efectuar propuesta de desestimación de la reclamación.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de mayo de 2012, registrado de entrada el día 10 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 Langreo objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin copia 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 Langreo, 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.-** En atención al 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 reclamar, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que motivaron la reclamación.

El Ayuntamiento de Langreo 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 14 de septiembre de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 9 del mismo mes, 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, se ha practicado un trámite de audiencia y elaborado una propuesta de resolución.

Sin embargo, hemos de señalar que el informe del Servicio afectado se incorpora al expediente sin que figure su petición, algún trámite ha sido realizado por un Concejal Delegado y la propuesta de resolución está formulada por la Junta de Gobierno Local. Hemos de recordar al respecto que, a tenor de lo establecido en el artículo 78.1 de la LRJPAC, es el órgano administrativo que tramite el procedimiento quien ha de practicar, de oficio, los "actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución".

A estos efectos, y en concreto por lo que se refiere a la propuesta de resolución, debemos traer a colación el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Su artículo 172 establece que, en los expedientes, informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos. Según el artículo 175 del mismo reglamento, los "informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y

contendrán los extremos siguientes: a) Enumeración clara y sucinta de los hechos. b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y c) Pronunciamiento que haya de contener la parte dispositiva". En poco se compadece esta exigente regulación con la denominada propuesta de resolución que se somete a nuestro dictamen, carente del sentido y soporte requeridos por los mencionados preceptos legales y huérfana de cualquier referencia a las disposiciones legales que se han aplicado.

Asimismo, 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.-** Interesa la perjudicada una indemnización por los daños sufridos a consecuencia de una caída en la vía pública, que achaca al deficiente estado de la misma.

Del informe de alta aportado resulta acreditado que la reclamante padeció “contusión rodilla izquierda”, daño físico cuyo alcance -y eventual

extensión a la rodilla y el brazo derechos- precisaremos en el caso de que concurrieran los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial.

En todo caso, con independencia de su entidad, 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 al reclamante el derecho a ser indemnizado, 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, los servicios de limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas.

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.

Sin embargo, en el presente caso, la primera cuestión que es preciso dilucidar no radica en la delimitación del servicio público municipal referido a los estándares de mantenimiento de los pavimentos viarios, sino en algo previo, en la determinación de los hechos por los que se reclama. Como ya hemos expuesto con ocasión de dictámenes anteriores, aun constanding la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de este sería suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, e impediría, por sí sola, apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

En relación con la caída que la reclamante alega haber sufrido, la prueba practicada no aporta total certeza acerca del modo de producirse ni de su causa. Así, la prueba testifical no permite clarificar plenamente la forma en que

aquella tuvo lugar. Ninguno de los testigos señala el día en que se produce, aunque la fecha alegada encuentra soporte en la de la atención médica de urgencia y, con ello, podemos presumir como cierto este extremo.

Por otra parte, de los tres testigos que declaran haber visto la caída únicamente una afirma que se produjo “debido al mal estado en que se encuentra la calzada”. Los otros dos testigos se limitan a señalar que pudieron comprobar el hecho mismo, concretando uno de ellos que ocurrió “en el hundimiento que presenta la calzada”.

A mayor abundamiento, tampoco coinciden con la reclamante ni con los informes de la atención médica prestada tras el incidente, en cuanto a las consecuencias de la caída. Así, el testigo que se identifica como compatriota de la interesada afirma que “presentaba heridas en la cabeza, muñeca y rodilla, habiéndose producido igualmente la rotura del pantalón” y otra testigo -al parecer, esposa del anterior- llega a afirmar que se produjo “daños en la cabeza, rodilla y muñeca, perdiendo sangre por las heridas. Igualmente se apreciaba un hueso que quedaba a la vista”. Sin embargo, el informe de la atención recibida en urgencias, tras recoger el relato de la propia reclamante y el resultado de la exploración realizada, contradice de manera notoria los hechos relatados en la testifical practicada; además de contradecir el relato que en ella se efectúa de la atención médica demandada.

A ello hemos de añadir que el informe emitido por el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento indica que en la zona afectada se observa un “deterioro en el pavimento, originado por el tránsito de vehículos pesados (...). Este deterioro afecta mínimamente a uno de los pasos de peatones de la calle y es perfectamente visible, por lo que, con un mínimo de diligencia no supone impedimento alguno para los ciudadanos”.

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 no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, máxime cuando este se compone de elementos

cuyo diseño suele incluir relieves y hendiduras. 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.

A la vista de todo lo anterior, debemos concluir que, aun teniendo por acreditado que la caída se produce en las circunstancias que invoca la interesada, ciertamente imprecisas, nuestro dictamen ha de ser desestimatorio de la reclamación, puesto que lo cierto es que los documentos presentados únicamente alcanzan a probar una cierta irregularidad en el nivelado del pavimento, tal como describen el informe de los servicios técnicos municipales y las fotografías aportadas, pero no evidencian defectos que, en circunstancias normales, puedan considerarse relevantes o que constituyan objetivamente un peligro.

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.

Lo expuesto determina que no pueda apreciarse nexo causal alguno entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, lo que hace

innecesaria cualquier otra consideración respecto de la indemnización solicitada y los diversos conceptos que la integran.

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 LANGREO.