

Expediente Núm. 275/2012  
Dictamen Núm. 356/2012

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2012, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 16 de octubre de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 30 de septiembre de 2011, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito, registrado de entrada en el Ayuntamiento el día 5 de octubre, en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Gijón por los daños sufridos tras una caída en la vía pública el día 26 de junio de 2011.

Expone que en esa fecha, "sobre las 11 horas", sufrió una caída en una calle de la localidad, a la altura del número que indica "frente a la farmacia", "como consecuencia del mal estado de la acera, debido a la existencia de varias baldosas que se encontraban sueltas y levantadas, lo que motivó que al pisar las mismas me desestabilizara, perdiese el equilibrio y cayese al suelo".

Prosigue relatando que tras la caída acudió a un centro de salud cercano, en el que fue atendida y desde el que se le derivó a un hospital del que, a su vez, fue remitida a otro, pues el percance le ocasionó "fractura de varios dedos de la mano izquierda, que me fueron enyesados, estando en el momento actual pendiente de tratamiento rehabilitador".

Precisa que al encontrarse en "proceso de curación", "queda pendiente la cuantificación de los daños y perjuicios sufridos hasta el momento de la curación de las lesiones sufridas".

Adjunta diversa documentación, entre la que se encuentra una fotografía, sin fecha, de un tramo de acera con baldosas y un informe, emitido por el Servicio de Urgencias del segundo hospital al que acude el día de los hechos, en el que, pese a las dificultades que ofrece para su legibilidad, se distingue, en el apartado "estudios complementarios", la anotación "fx transversal (...) 4 y 5 dedos".

**2.** Con fecha 7 de octubre de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita informe al Servicio de Obras Públicas sobre los hechos descritos en la reclamación.

El día 24 del mismo mes, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo informa que la calle en la que se produjo el accidente "tiene 3,00 metros de ancho de los que 1,10 m están ocupados por una alineación de árboles así como" por "señalización vertical de tráfico, papeleras, semáforos, etc., quedando libre para el tránsito 1,90 m". Señala que "una vez tenido conocimiento" de los hechos, se dieron "instrucciones a la empresa responsable de la conservación viaria para que, respetándose las prioridades existentes, se proceda a su reparación a la mayor brevedad posible, efectuándose esta el 25 de julio de 2011". Además,

indica que “en las aceras” de esa calle “se han realizado numerosas intervenciones reparándose sucesivamente diferentes zonas los días 16 de marzo, 7 de mayo y 17 de noviembre de 2010, y 18 de enero, 19 de enero, 22 de marzo y 25 de julio de 2011”, adjuntándose las correspondientes “órdenes de trabajo” en las que figuran “además de las fechas de las reparaciones”, “el emplazamiento y el número y elementos reparados”, deduciéndose que “el seguimiento de esta calle es continuo teniendo en cuenta su tránsito y la existencia en la misma de un centro municipal y dos colegios públicos”.

Acompañan al informe, además de los mencionados partes de conservación viaria, dos fotografías de la calle, sin datar.

**3.** El 22 de diciembre de 2011, la Alcaldesa dicta resolución admitiendo la prueba documental y testifical propuesta, citándose en virtud de la misma a los testigos, lo que se comunica a la interesada.

**4.** Con fecha 23 de febrero de 2012, la reclamante confiere, en comparecencia personal en las dependencias del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, su representación a un letrado.

**5.** En la misma fecha, comparecen las dos testigos citadas.

La primera de ellas, nuera de la perjudicada, declara que iban caminando juntas cuando esta cayó, confirma que la visibilidad de la zona era buena y que no había “muchas gente transitando por el lugar en el momento del suceso que impidiese ver la acera en toda su dimensión”; identifica el lugar exacto de la caída en una fotografía incorporada en ese momento al expediente, y afirma que no se corresponde con la que acompaña al informe del Servicio de Obras Públicas.

La segunda testigo, dependiente en la farmacia frente a la que se produce la caída, señala que no presenció la misma, sino que salió del establecimiento tras ser advertida de lo sucedido.

**6.** Con fecha 22 de febrero de 2012, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita informe a la Policía Local sobre los hechos, respondiendo el Jefe de la misma que no existe constancia alguna de los mismos.

El día 23 del mismo mes, la Jefa del Servicio instructor requiere nuevo informe al Servicio de Obras Públicas, a la vista de que, según "la información suministrada" por la primera testigo, "el informe" ya emitido "no se corresponde con el lugar del suceso".

Con fecha 10 de abril de 2012, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo emite informe en el que reproduce el contenido del suscrito el 24 de octubre, precisando que las fotografías permiten apreciar "las reparaciones realizadas con anterioridad al accidente por la distinta tonalidad de las baldosas de la acera".

El 2 de mayo de 2012 se remiten al Servicio instructor las órdenes de conservación viaria ya enviadas, a las que se añade una correspondiente a reparación de "baldosas rotas y sueltas" el día 6 de octubre de 2011, a la altura del número 52 de la calle.

En la misma fecha, y previa petición del Servicio instructor, la empresa contratista del servicio de conservación viaria comunica que en el lugar señalado se realizaron obras de reparación el día 10 de agosto de 2011.

**7.** El día 17 de julio de 2012, la Alcaldesa solicita a la interesada la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, advirtiéndole de que, en caso de no cumplimentarse el trámite requerido en el plazo conferido al efecto, se le tendrá por desistida de su petición.

Igualmente, se le informa de la suspensión del procedimiento hasta el cumplimiento del trámite o el transcurso del plazo para ello, notificándosele el día 25 de julio.

**8.** Con fecha 31 de julio de 2012, la interesada presenta escrito en el que cuantifica el daño padecido en veinte mil euros (20.000 €). Indica que, finalizado el tratamiento rehabilitador el día 13 de diciembre de 2011, persisten

“dolores en mano” y rodilla izquierda, “así como limitación y pérdida de fuerza en” la primera.

**9.** Mediante oficio de la Alcaldesa, notificado a la reclamante el 11 de septiembre de 2012, se le comunica la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 4 de octubre de 2012, previa vista y obtención de copias del expediente, la perjudicada presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta que el informe del Servicio de Obras Públicas “explica claramente que había baldosas sueltas en el lugar donde he sufrido el accidente, y que a raíz de ello, el día 25 de julio de 2011 procedieron a arreglarlo”, lo que acredita la existencia de la responsabilidad municipal exigida.

**10.** El día 16 de octubre de 2012, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en la que propone desestimar la petición pues, según expone, “la irregularidad del pavimento no puede considerarse relevante para imputar el resultado lesivo a la Corporación”, dado que “la visión que proporcionan las fotografías, que evidencian la falta de una baldosa, y la visibilidad y amplitud de la zona, máxime teniendo en cuenta” la hora en que ocurren los hechos, convierten el defecto “en perfectamente perceptible y evitable”.

**11.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de octubre de 2012, registrado de entrada el día 23 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón objeto del expediente núm. ....., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas". En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta el día 30 de septiembre de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae causa el día 26 de junio de 2011, por lo que es claro que ha sido 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.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que habiendo asumido la instrucción del mismo el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales se suscriben por otros órganos administrativos diversas actuaciones que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, deberían haberse resuelto por el propio órgano instructor.

La segunda se produce al no haber 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 43.4, 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 reclamante el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de una caída, que atribuye al mal estado de la acera.

A la vista de la documentación obrante, debemos considerar probada la producción del daño consistente en, al menos, fractura en dos dedos de su mano izquierda, si bien las secuelas aducidas por la interesada no se encuentran corroboradas por informe médico alguno. La realidad de la caída y del lugar en el que se produce, han de tenerse por acreditadas mediante la testifical practicada -aun siendo la única testigo presencial familiar de la interesada-, el informe médico que constata que recibió asistencia hospitalaria el día de los hechos, y las manifestaciones de la propia accidentada.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si la caída que produjo el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

A la luz 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.

Al respecto, hemos de recordar que es doctrina de este Consejo que en ausencia de un estándar legal 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 velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una acera, 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, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

En el presente supuesto, de acuerdo con lo declarado por la interesada, la caída se produce al pisar "varias baldosas (...) sueltas y levantadas, lo que motivó que (...) me desestabilizara, perdiese el equilibrio y cayese al suelo". Resulta probada la existencia de dos baldosas sueltas, tal y como refleja la fotografía aportada por la propia afectada, lo que reconoce a su vez el Servicio de Obras Públicas -siendo este el defecto cuestionado, y no "la falta de una baldosa", mencionada en la propuesta de resolución-.

En los supuestos de baldosas sueltas o inestables, ha afirmado ya este Consejo Consultivo que no basta con proclamar el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración para deducirla, sino que hay que valorar si la existencia de una baldosa suelta y la probabilidad de que se pise -la mayoría de las veces sin más consecuencias que un mínimo desequilibrio que no impide reanudar el paseo- es un riesgo general razonable que asume cualquier viandante, cualesquiera que sean su edad y sus concretas circunstancias, cuando utiliza las vías públicas urbanas. En línea de principio, y sin perjuicio de las matizaciones que merece la casuística, este Consejo estima

que la diligencia exigible al servicio público difícilmente alcanza al extremo de que le resulte imputable la circunstancia de que exista una baldosa suelta o resquebrajada en la acera, pues incluso la corriente doctrinal que privilegia el carácter objetivo de la responsabilidad suele acudir en estos casos a la ponderación de factores adicionales, tales como la constatación de caídas anteriores en el mismo lugar, la localización del desperfecto al pie de un paso de cebra o la presencia, no ya de una, sino de una serie continuada de baldosas sueltas.

En el caso concreto sometido a nuestro dictamen no concurre ninguna de las circunstancias mencionadas que agrave ese riesgo mínimo que representan dos baldosas sueltas, sin que, por otra parte, el escaso desnivel que las fotografías revelan en lo referente a las piezas afectadas alcance una entidad relevante para imputar a la Administración el resultado dañoso.

Consta, por el contrario, que la acera tiene un ancho suficiente para sortear con facilidad la deficiencia, siendo esta plenamente perceptible por el viandante, más aún en condiciones de óptima visibilidad, corroboradas por la testigo. Tampoco cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcance a garantizar la inmediata conjunción de las baldosas que se hayan hundido ligeramente -empresa esta difícilmente asumible por gravosa y compleja-, sin que sea exigible en derecho a la Administración este grado de eficiencia.

Delimitado así el servicio público en términos de razonabilidad, nos encontramos en el presente caso ante una irregularidad jurídicamente irrelevante, que configura la caída como una concreción del riesgo que asume el ciudadano cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública. 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.

En línea con lo anterior, entendemos, por último, que la frecuencia con que se realizan obras de mantenimiento en la calle, como acredita la documentación aportada por el Servicio de Obras Públicas, resulta demostrativa de la diligencia empleada por la Administración municipal en la conservación de una vía que presenta un nivel de tránsito elevado, sin que pueda compartirse con la reclamante que tales datos prueben, sin más, la existencia de la responsabilidad patrimonial demandada.

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.