

Expediente Núm. 254/2013  
Dictamen Núm. 189/2013

**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 19 de septiembre de 2013, 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 19 de julio de 2013, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón formulada por ....., por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** El día 22 de febrero de 2013, el interesado presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Castrillón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Refiere que “el día 30 de marzo de 2011, sobre las 11 horas, el compareciente paseaba por la zona de Coto Carcedo junto a su madre (...), cuando al cruzar por el paso de peatones que hay en la calle ....., al pisar una

de sus rayas que se encontraba húmeda a causa de la lluvia, resbaló cayendo al suelo y produciéndosele lesiones en el tobillo de la pierna derecha con fuerte dolor e imposibilidad deambulatoria, razón por la que debió acudir al hospital (...) para ser atendido por el Servicio de Urgencias”.

Significa que, a su juicio, “la caída no se produce por el solo hecho de estar húmeda la calzada y el paso de peatones aludido, lo que ciertamente implica la necesidad de medidas precautorias por parte de los peatones, sino por el hecho de no estar las bandas pintadas que delimitan el referido paso tratadas debidamente con material antideslizante para evitar resbalones, es decir, las bandas del paso estaban mucho más resbaladizas de lo que debe ser habitual, lo que pudo comprobarse con claridad tras producirse el accidente”.

Respecto a los daños sufridos, señala que en el hospital se le diagnosticó un esguince de tobillo, y que para la sanidad de esta lesión “permaneció de baja laboral hasta el día 28 de marzo de 2012, momento en que se le da el alta exclusivamente por agotamiento de plazo”, si bien precisa que “no obstante la causa del alta, se va a considerar a todos los efectos dicha fecha como de fin de la sanidad”.

Reclama una indemnización de 14.882,93 euros, de conformidad con “la baremación de lesiones establecida en la Ley 30/95, de 8 de noviembre, y el Real Decreto Legislativo 8/04, de 29 de octubre”, en la que incluye “veinte días de baja de carácter impeditivo” y “trescientos cuarenta y tres días de baja de carácter no impeditivo para ocupaciones básicas aunque sí impedido para desempeñar sus tareas laborales”, junto con las secuelas de “limitación funcional y ligero perjuicio estético en el tobillo derecho”.

Al escrito adjunta copia de los siguientes documentos: a) Informe del Área de Urgencias de un hospital público, de fecha 30 de marzo de 2011. b) Partes de baja y alta de incapacidad temporal por contingencias comunes. c) Varios informes médicos. d) Acta de denuncia ante la Policía Local, de fecha 31 de marzo de 2011. e) Fotografías del paso de peatones.

**2.** Mediante Resolución de la Alcaldía de 6 de marzo de 2013 se admite a trámite la reclamación formulada y se designa instructora del procedimiento. Esta Resolución se notifica al corredor de la aseguradora y al interesado, al que se informa de la fecha de recepción de su solicitud, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio.

**3.** Atendiendo a la solicitud de emisión de informe por parte de la instructora del procedimiento, con fecha 26 de marzo de 2013 el Comisario Jefe de la Policía Local informa que “consultado el archivo de esta Policía, se comprueba la existencia del informe nº 929, de fecha 6 de abril de 2011, del que se remite copia, confeccionado con motivo de una denuncia formulada por el interesado el día 31 de marzo de 2011 (...), al resbalar en un paso para peatones situado en la calle ..... de la localidad de El Cotu Carceu, que estaba mojado por la lluvia”. Precisa seguidamente que “el paso para peatones fue señalizado el día 18 de marzo de 2009 por la empresa” que identifica. Significa que “el día 15 de marzo, se ha enviado un correo electrónico a la citada empresa, a la dirección (que especifica), solicitando información sobre el tipo y características de la pintura utilizada en su momento para la señalización de los pasos para peatones, especialmente si se trata de pintura antideslizante o no, que fue contestado el día 20 de marzo, remitiendo los certificados que se adjuntan, sobre la calidad de la pintura de los componentes utilizada. El día 21 de marzo, se les volvió a enviar otro correo electrónico solicitando conocer si es la misma pintura la que se aplica a máquina o manualmente y si se ha agregado antideslizante a la pintura utilizada, sin que se haya recibido contestación hasta este momento”.

A este informe acompaña otro, librado el día 6 de abril de 2011, en el que consta lo siguiente: “el agente con carné profesional nº 31 informa que, personado en el lugar junto a la agente nº 44, se pudo comprobar que existe un paso para peatones en la c/..... El paso se encuentra correctamente señalizado y la pintura presenta buen estado de conservación, no observándose ningún tramo que aparentemente muestre problemas de deslizamiento. En el

momento de comprobación del paso de peatones, las 08:30 del viernes día 1 de abril, una parte del mismo se encontraba aún húmedo como consecuencia de la helada nocturna, mostrando no obstante, una buena adherencia al paso de los agentes informantes”.

Asimismo, adjunta un documento en las que se contienen las especificaciones técnicas correspondientes a la pintura empleada para la señalización del paso de peatones, remitidas por la empresa.

**4.** Evacuado el trámite de audiencia mediante escrito notificado al reclamante el día 11 de abril de 2013, quien no ha comparecido para ver el expediente ni ha formulado alegaciones, y atendiendo a la solicitud de emisión de informe por parte de la instructora, el Comisario Jefe de la Policía Local informa, con fecha 30 de mayo de 2013, que “consultado el archivo de la Policía Local, se comprueba que no existen otras denuncias por caída en el paso para peatones citado”, y que “en el informe de esta Policía nº 929, de fecha 6 de abril de 2011 (...), se indicaba que los agentes con carné profesional nº 31 y 44 habían comprobado que ningún tramo del paso mostraba aparentemente problemas de deslizamiento, a pesar de que aún se encontraba húmedo, mostrando en ese momento buena adherencia, luego no parece que pueda ser considerado como suelo peligroso”.

**5.** El día 28 de junio de 2013, la instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella señala que “la pintura de los pasos de peatones en el Ayuntamiento de Castrillón se subcontrata con una empresa especializada en la señalización de vial y la prestación del servicio se supervisa posteriormente por el Jefe de la Policía Local. Consultadas las condiciones meteorológicas (anexo I de este informe), se comprueba que hubo lluvia muy débil hasta las 6 de la mañana y después ya no llovió, lo cual indica que el paso de peatones podría estar prácticamente seco a las 11 de la mañana del día 30 de marzo de 2011, esto es, en condiciones incluso mejores en las que se encontraba el día 1 de abril, cuando los agentes

de la Policía Local comprobaron a las 8:30 horas, que una parte del paso de peatones se encontraba aún húmedo como consecuencia de la helada nocturna, pero que sin embargo, mostraba buena adherencia al paso de los agentes”.

Significa que “de acuerdo con las fotos aportadas por el reclamante y la Policía Local, el paso de peatones se encuentra en un perfecto estado de conservación, no habiéndose recibido, tal y como señala la Policía Local, ninguna otra denuncia por caída en el citado paso de peatones por encontrarse resbaladizo o por cualquier otro motivo”.

Finalmente, concluye que “no existe relación de causalidad entre el daño alegado, los acontecimientos relatados y el funcionamiento de la Administración. Esto es, un paseo por la zona de Coto Carcedo, a las 11 de la mañana, con un suelo en perfecto estado de conservación según se puede comprobar en las fotos incorporadas al expediente, y prácticamente seco, por lo que no existe una adecuación objetiva entre los hechos y los resultados, quedando en duda la verosimilitud del nexo causal planteada por el reclamante”.

A la propuesta de resolución se adjunta como anexo un informe del Comisario Jefe de la Policía Local, de fecha 11 de julio de 2013, en el que se expresa “en relación con lo solicitado por el departamento de Patrimonio, interesando informe sobre si llovió el día 30 de marzo de 2011”, que “consultado el Servicio de Meteorología del Aeropuerto de Asturias (...) se ha podido conocer que el día indicado llovió muy débilmente solamente hasta las 6:00 horas”.

**6.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de julio de 2013, registrado de entrada el día 29 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 Castrillón 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 Castrillón, 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 el interesado activamente legitimado 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 Castrillón 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 22 de febrero de 2013, habiendo tenido lugar la sanidad de la lesión

sufrida el día 28 de marzo de 2012, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente establecido.

**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.

Asimismo resulta de lo actuado que, si bien no se ha dado traslado de la reclamación a la empresa contratada para la ejecución de las obras ni se le ha dado formalmente audiencia en el procedimiento, sí se ha puesto en su conocimiento la existencia de la “reclamación formulada por un peatón” en relación con la pintura aplicada en el paso de peatones -folio 21 del expediente-, con lo que debemos entender salvaguardada su consideración de interesada en el procedimiento, en el que, en respuesta a la solicitud de información relativa a las características técnicas de la pintura formulada por el Comisario Jefe de la Policía Local, pudo exponer todo cuanto a su derecho conviniese, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 198.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público -aplicable por razón del tiempo en que fue adjudicado el contrato-, y de conformidad con lo establecido en el artículo 1.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

No obstante, advertimos la concurrencia de una irregularidad formal en la tramitación del procedimiento.

La celebración del trámite de audiencia ha de tener lugar una vez culminada la instrucción o, según señala el artículo 84 de la LRJPAC, “instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución” al objeto de garantizar un conocimiento completo de lo actuado por

parte de los interesados. A tal fin, los actos de instrucción deben incorporarse al expediente antes de su puesta de manifiesto a aquellos. No se ha procedido de este modo en el caso que analizamos, en el que, con posterioridad a la sustanciación del trámite de audiencia, se ha librado un informe por el Comisario Jefe de la Policía Local cuyo contenido asume la instructora para fundamentar -en parte- el sentido desestimatorio de la propuesta de resolución. Pese a que la citada omisión obligaría a retrotraer el procedimiento al objeto de garantizar la posibilidad de su conocimiento por parte del interesado, entendemos que tal retroacción no resulta necesaria en este caso, pues no consta que aquel haya solicitado siquiera la vista del expediente, con lo que no se ha producido indefensión. Por todo ello, y en aras de los principios de eficacia y economía procesal, consideramos que procede dictaminar sobre el fondo de la pretensión deducida.

Finalmente, en cuanto al plazo para adoptar y notificar la resolución expresa, debemos señalar que en la fecha de entrada del expediente en este Consejo aún no se había rebasado el de seis meses establecido en el artículo 13.3 del mencionado Reglamento, pero sí los plazos parciales para la adopción de los actos de trámite e instrucción que, junto al plazo de dos meses para la emisión de dictamen por este Consejo -artículo 12.2 *in fine* de la misma norma- constituyen el tiempo reglamentariamente fijado para la resolución del expediente. Presentada la reclamación que ahora examinamos con fecha 22 de febrero de 2013 y recibida la solicitud de dictamen por este Consejo el día 29 de julio de 2013, no podrá la Administración aprobar en tiempo la correspondiente resolución. No obstante, ello no impide que esta se adopte, 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.-** El reclamante interesa una indemnización por los daños padecidos a consecuencia de una caída ocurrida en la vía pública.

Los documentos incorporados al expediente acreditan que, a causa de un “traumatismo” en el pie derecho, el interesado sufrió un esguince de tobillo, y que por tal causa estuvo incapacitado para el desempeño de su ocupación habitual desde el 30 de marzo de 2011 hasta el 28 de marzo del año siguiente, por lo que debemos considerar probada la efectividad de aquel daño, cuya valoración económica analizaremos en el caso de apreciar la concurrencia de los requisitos que originan la responsabilidad de la Administración.

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 al perjudicado el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público.

En este caso, sin embargo, no se concluye la cuestión con la delimitación del alcance del servicio público municipal en función de los estándares de calidad en la prestación del servicio de pavimentación de las vías urbanas, sino en algo previo, en la acreditación precisa de los hechos por los que se reclama, pues, estando probado el perjuicio sufrido en los términos antes señalados, no

lo está, en cambio, el modo en que se produjo el daño, ya que las circunstancias de lugar y modo en que tuvo lugar el accidente no cuentan con más apoyo que la declaración del propio reclamante, lo que no es bastante para tenerlas como ciertos.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, la ausencia de prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron sería suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante. No obstante, en el presente supuesto, aun si pudiésemos dar por ciertas las afirmaciones del interesado acerca de la causa eficiente del siniestro, el sentido final de nuestro dictamen no variaría.

Dado que el perjudicado atribuye la caída al funcionamiento del servicio público local de pavimentación de la vía, hemos de 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, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma.

A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de las vías públicas, 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, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Es doctrina reiterada de este Consejo que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que lo que ha de demandarse del servicio público es una diligencia adecuada 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. Más concretamente, como hemos indicado en nuestros Dictámenes Núm. 5/2012 y 68/2013, el estándar de conservación de las vías no comprende una garantía de su plena adherencia al paso del viandante. 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, 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.

En el caso que analizamos, el servicio se presta de forma indirecta, pues consta que señalización del paso de peatones ha sido realizada por una empresa contratada al efecto. Por esta razón, de apreciarse la existencia del nexo causal que hace surgir la obligación municipal de indemnizar, habría de analizarse la incidencia de la responsabilidad del contratista -exclusiva o compartida con la Administración Local- en la producción del resultado dañoso.

Con independencia de lo anterior, la solución a la cuestión planteada requiere tener en cuenta que la condición antideslizante de la pintura resulta tanto de la documentación técnica remitida por la empresa contratista, como del informe librado por el Comisario Jefe de la Policía Local el día 6 de abril de 2011, en el que refiere que los dos agentes que se personaron en el lugar de los hechos pocos días después del accidente comprobaron que la pintura del paso de peatones presentaba “buen estado de conservación” y “buena adherencia al paso”, aun estando húmeda. La consideración sobre el estado de la señalización que resulta de los anteriores documentos no ha sido desvirtuada por prueba alguna aportada de contrario, lo que viene a desacreditar las

afirmaciones del reclamante sobre el carácter deslizante del material empleado para pintar el paso de peatones.

La ausencia de prueba de las circunstancias en las que tuvo lugar el siniestro, y de la condición peligrosa -por resbaladiza- de la pintura aplicada en el paso de peatones que postula el reclamante, impide a este Consejo apreciar incumplimiento de la obligación de conservación y mantenimiento que incumbe al servicio público municipal y establecer una relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento de aquel.

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 CASTRILLÓN.