

Expediente Núm. 64/2014  
Dictamen Núm. 63/2014

**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 3 de abril de 2014, 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 26 de febrero de 2014 -registrada de entrada el día 11 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 6 de junio de 2013, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación por los daños y perjuicios sufridos tras una caída en la vía pública.

Refiere que "el pasado (...) 10 de mayo de 2012, sobre las 20 horas (...), se encontraba en la calle ....., a la altura del número 34, cuando tropezó con una baldosa que estaba defectuosa sufriendo una caída".

Señala que ese mismo día es examinada en el Centro de Salud ....., solicitando el facultativo que la atiende "valoración en Traumatología en H. ...., al que se remite para descartar patología ósea". Al día siguiente se emite en este hospital el diagnóstico de "policontusionada", no objetivándose lesiones óseas.

Describe a continuación el proceso rehabilitador, seguido en unos casos en los servicios públicos de salud y en otros en clínicas privadas, precisando que finaliza el 23 de noviembre de 2012, fecha en la que el Servicio de Rehabilitación del Hospital ..... emite informe en el que señala que se trata de una "paciente vista en esta consulta (el) 1-10-12. Refería tras caída en la calle el 10-5-12 dolor en muñecas (ambas) y en tobillos (peor el tobillo izquierdo, aunque anteriormente tenía patología en tobillo derecho-esguince). Ha estado realizando tratamiento rehabilitador con fisioterapia en este centro (...). Mejoría parcial, se le ofrece continuar tratamiento fisioterapéutico pero por problemas familiares dice que no podrá acudir a realizarlo. Alta por nuestra parte. Si persisten síntomas deberá ser valorada por Traumatología".

Manifiesta que estuvo de baja por incapacidad temporal por contingencias comunes con el diagnóstico de "distensión, esguince (...) de tobillo" desde el día 10 de mayo hasta el 30 de septiembre de 2012, e indica que está a la espera de que se emita un informe médico sobre las secuelas que "aún mantiene del accidente, el cual aportará según obre en su poder".

Valora los daños sufridos en un importe total de once mil ochocientos veinte euros con sesenta y cuatro céntimos (11.820,64 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 133 días impeditivos, 7.527,80 €; 54 días no impeditivos, 1.644,84 €; un 10% de factor de corrección, 917,26; secuelas derivadas del accidente, 1.330,74 €, y el coste derivado de la asistencia prestada por un centro de fisioterapia privado, cuyo reembolso interesa, 400 €.

Identifica a dos testigos de los hechos, de los cuales aporta sus datos personales.

Adjunta a su escrito la siguiente documentación: a) Parte de la Policía Local de Gijón, instruido el 10 de mayo de 2012, a las 20:15 horas, en el que los agentes intervinientes informan que ese día fueron “comisionados para acudir a la calle ..... n.º 34, donde una persona manifiesta haberse caído en la acera debido al mal estado de una baldosa (...). Indica a los agentes que tiene dolor en las muñecas, tobillo izquierdo, codo derecho y pierna derecha. Va a acudir por sus propios medios al Centro de Salud ..... Se adjuntan fotos”. b) Parte de consulta en el Centro de Salud ....., de 10 de mayo de 2012. c) Parte médico de incapacidad temporal de 10 de mayo de 2012. d) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital ....., de 11 de mayo de 2012. e) Informe del Servicio de Rehabilitación del mismo hospital, de 14 de junio de 2012. f) Cita para el día 20 de agosto de 2012 en la Unidad de Fisioterapia del Centro de Salud ..... g) Informe de un centro de fisioterapia privado, de 25 de abril de 2013. h) Factura emitida por el referido centro de fisioterapia, por importe de 400 €. i) Certificado expedido por el Servicio de Rehabilitación del Hospital ....., de fecha 23 de noviembre de 2012. j) Hoja de interconsulta del médico de Atención Primaria al Servicio de Rehabilitación del Hospital ..... solicitando valoración, e informe de este Servicio de 23 de noviembre de 2012. k) Parte médico de alta de incapacidad temporal de 30 de septiembre de 2012. l) Informe de su médico de Atención Primaria, de 18 de marzo de 2013.

**2.** A la vista de la reclamación formulada, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón, tras trasladarla a la correduría de seguros, solicita ese mismo día informes a la Unidad de Integración Corporativa y a los Servicios de Policía Local y de Obras Públicas.

**3.** El Jefe de la Sección de Integración Corporativa informa, el día 11 de junio de 2013, que en el municipio de Gijón “la longitud estimada de las aceras existentes en el viario es de 569,8 km”.

Por su parte, el Jefe de la Policía Local remite al Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, con fecha 17 de junio de 2013, el parte y las fotografías que ya adjuntó la interesada a su escrito inicial.

Finalmente, el día 3 de octubre de 2013, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas señala que “la anchura de la acera es de 1,30 m” y que no se tuvo conocimiento del desperfecto antes del suceso.

Manifiesta que “se procura hacer una revisión anual de todas las calles, así como atender las peticiones que con carácter diario realizan los particulares, las asociaciones de vecinos, la Policía Local y las empresas de servicios públicos municipales en función del nivel de prioridad que se establece para cada caso”.

Considera que el origen del desperfecto observado podría encontrarse en “algún vehículo que al estacionar se subió a la acera”, y especifica que se trata de “una baldosa suelta de 30 x 30 cm, hundida en uno de sus lados aproximadamente 1,5 cm”.

Afirma que no existe ningún obstáculo que impida la visibilidad de la zona y que “el tránsito peatonal es muy escaso”, aclarando que es “apreciable a simple vista, sin una especial atención”, y entiende que es poco probable que el desperfecto suponga un riesgo para los viandantes.

Por lo demás, da cuenta de que el municipio de Gijón cuenta con unos seiscientos kilómetros de aceras y especifica que una vez se tuvo conocimiento del desperfecto a través de la Policía Local “se procedió a su reparación el día 18 de mayo de 2012”.

**4.** Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón de 23 de octubre de 2013, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas por la reclamante y se dispone su práctica.

En el día y hora señalados tiene lugar el interrogatorio de los testigos, sin que conste que la interesada hubiera asistido al mismo a pesar del ofrecimiento que se le hizo, y habiendo renunciado igualmente a la formulación de preguntas. En este acto, la primera de las testigos manifiesta que en el día y hora señalados se encontraba enfrente de la perjudicada, en la misma calle, y vio cómo “tropezó y cayó”, precisando que “hacía buen día”, que “había buena visibilidad” y que “la caída se produjo en un tramo de acera recto”. En similares términos prestó testimonio la segunda testigo.

**5.** Con fecha 3 de diciembre de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 18 de diciembre de 2013 comparece en las dependencias administrativas un letrado acreditado para tal acto por la reclamante, según consta en la autorización obrante en el expediente, y manifiesta darse “por instruido (...), no precisando copias del mismo”.

Ese mismo letrado, en ejercicio de la autorización otorgada por la perjudicada, y mediante escrito de 20 de diciembre de 2013, presenta alegaciones en las que se reitera en todos los términos de la reclamación formulada, poniendo especial énfasis, a la vista de la documentación obrante en el expediente, en el dato del reconocimiento por parte de los servicios municipales de que el desperfecto causante de la caída ha sido reparado con posterioridad a la misma.

**6.** El día 26 de febrero de 2014, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Argumenta, entre otras cuestiones, que “teniendo en cuenta los informes, pruebas y (...) fotografías obrantes en el expediente se ha de señalar que el deber de conservación del tramo que incumbe al Ayuntamiento se ha de valorar

en relación con el rendimiento objetivamente exigible a esta y la situación de riesgo creada, y si esta es notable y relevante la existencia de una baldosa desnivelada, teniendo en cuenta las fotografías obrantes en el expediente, no supone por sí sola un obstáculo esencialmente peligroso, ni se puede pretender que ese defecto apreciable suponga la creación de un riesgo tan relevante que haga surgir la responsabilidad del municipio. El defecto supuestamente alegado por la reclamante difícilmente puede ser considerado como jurídicamente relevante en la generación de un riesgo cuya producción constituya a la Administración en la obligación de resarcirlo, ya que se encuentra dentro de los parámetros de la razonabilidad, y que deben calificarse como riesgos socialmente admitidos como propios de la vida común, siendo el daño derivado más (...) una cuestión de tolerabilidad social que de objetivo resarcimiento por imputable a la Administración”.

**7.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de febrero de 2014, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón objeto del expediente núm. ....., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

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

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

apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

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

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 con fecha 6 de junio de 2013, y, si bien los hechos de los que trae origen -la caída-tuvieron lugar el día 10 de mayo de 2012, consta acreditado en el expediente que la perjudicada permaneció en situación de incapacidad temporal como consecuencia de las lesiones sufridas hasta el 30 de septiembre de 2012, habiendo realizado incluso con posterioridad tratamiento rehabilitador hasta el 30 de noviembre de 2012 -en que el Servicio de Rehabilitación del Hospital de Cabueñes la consideró "alta por nuestra parte"-, 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, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, 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 porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Por último, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

**QUINTA.-** El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad

patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

**SEXTA.-** Interesa la reclamante el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de una caída, al considerar que el Ayuntamiento de Gijón “es el responsable directo de la conservación de las calles, ya que debido al mal estado de las mismas (había un defecto en una baldosa, tal y como reflejan las fotografías aportadas por la Policía) (...) sufrió el accidente y las consecuencias anteriormente citadas”.

La realidad de la caída, el lugar en que sucedió y sus circunstancias, así como el daño sufrido, se consideran acreditados en virtud de la prueba testifical practicada y de los informes médicos relativos a la asistencia sanitaria prestada a la perjudicada.

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 tales efectos, y conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, 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 precisaba entonces -al igual que en la redacción dada a este precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local- 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, 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.

En el presente caso nos asiste una constancia incontrovertible del estado de cosas al tiempo del siniestro, a la vista de las fotografías tomadas por los agentes de la Policía Local de Gijón que acudieron al lugar de los hechos a los pocos minutos, que nos ilustran de manera clara acerca de la deficiencia alegada, así como de su entidad, ratificada en el posterior informe del Jefe de la Sección Técnica de Apoyo obrante en el expediente, que describe la misma como “una baldosa suelta de 30 x 30 cm, hundida en uno de sus lados aproximadamente 1,5 cm”.

Adverado ese estado de cosas, hemos de recordar que es doctrina de este Consejo en supuestos similares al que nos ocupa -por todos, Dictamen Núm. 287/2012- 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.

Al aplicar lo anteriormente razonado al caso concreto sometido a nuestro dictamen, hay que tener presente varias circunstancias. En primer lugar, a la vista de las fotografías y de su descripción, la escasa entidad del desperfecto; en segundo lugar, el hecho de que las dos testigos que presenciaron la caída manifestaron que “hacía buen día, había buena visibilidad”, y, por último -y así lo corrobora una de las testigos-, que se trata de un tramo recto. Todo ello nos lleva a concluir que no cabe imputar a la Administración el resultado dañoso.

Por lo demás, y ante el dato facilitado por la propia Administración de que por los servicios competentes se procedió a reparar el desperfecto existente tan pronto como se tuvo conocimiento del mismo, exactamente a los ocho días, hemos de indicar que tal circunstancia no puede ser entendida en modo alguno -tal y como pretende el letrado de la perjudicada- como reconocimiento de responsabilidad, sino que lo único que cabe concluir a la vista de ella, como ya ha puesto de relieve en ocasiones anteriores este Consejo -entre otros, Dictamen Núm. 270/2013-, es la diligencia desplegada por parte del Ayuntamiento reclamado en el cumplimiento de su obligación de conservación del viario.

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, y apreciadas las circunstancias antes citadas, nos encontramos en el presente supuesto ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite a la 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 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.