

Expediente Núm. 205/2014  
Dictamen Núm. 253/2014

**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 6 de noviembre 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 24 de julio de 2014 -registrada de entrada el día 4 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 febrero de 2013, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito, en modelo normalizado de “formulario de propósito general”, en el que la interesada expone que sufrió “una espantosa caída en Gijón, 1 de febrero 2013 (se adjunta informe médico), delante de la taberna” que indica, sita en “la calle ....., por el mal estado de la acera (se

adjunta foto y los testigos son los de la citada taberna), con los siguientes perjuicios para mi persona: herida de rodilla por el impacto, corte en el dedo de la mano izquierda, dolor de hombros, cervicales, columna y cadera izquierda hasta el glúteo./ Se solicita indemnización por caída”.

2. Mediante escrito de la Alcaldía notificado a la reclamante el 13 de febrero de 2013, se la requiere para que en el plazo de 10 días subsane los defectos que se observan en su solicitud, precisando que son, entre otros, narración de los hechos, con indicación concreta y exacta del lugar y momento en el que se produjeron; los medios de prueba de los que pretende valerse; relación de causalidad entre los hechos y el funcionamiento del servicio público, y evaluación económica de la responsabilidad patrimonial.

En atención a este requerimiento, el 27 de febrero de 2013, la perjudicada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que, tras reiterar la localización de la caída, precisa que la misma tuvo lugar “a las 12:30 horas de la mañana del día 1 de febrero del presente año, cuando me encontraba caminando por la calle ..... para disponerme a pasar por el paso de peatones para cruzar la calle (...), al pisar la loseta del suelo que allí se encuentra, que se movía al encontrarse rota, desprendida y hundida, lo que provocó una pérdida de equilibrio tal que me produjo una caída al suelo”.

Señala que “a la fecha de las fotografías que se adjuntan, 19 de febrero del presente año, realizadas con la finalidad de identificar el lugar de los hechos (...), aún no habían sido sustituidas las losetas (...) ni (...) reparado el suelo, encontrándose en las mismas malas condiciones que el día del siniestro”.

Manifiesta la imposibilidad momentánea de proceder a la valoración económica del daño, al encontrarse “en fase de curación de las lesiones sufridas”.

Propone prueba documental, consistente en la documentación que acompaña y testifical de la persona que identifica.

Adjunta la siguiente documentación: a) Seis fotografías del estado que presentaba el lugar de la caída. b) Hoja de episodios del Centro de Salud ....., en la que figura, el 1-02-2013, "caída en la calle. Erosión en rodilla derecha con tumefacción. Buena movilidad. Cura y hielo"; el 4-02-2013, "Sespa. Justificante de asistencia", y el 15-02-2013, "acude a revisión tras caída. Persiste hematoma (ya en resolución) en rodilla derecha. Tumefacción y dificultad todavía a la flexión completa. Mantengo reposo relativo (paseos pequeños y evitar escaleras y cuestas)".

**3.** El día 28 de febrero de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita un informe acerca de la reclamación planteada a la Policía Local, al Servicio de Obras Públicas y a la Unidad de Integración Corporativa.

El Jefe de la Policía Local indica, el 1 de marzo de 2013, que "consultados los archivos de esta Policía Local (...) se ha podido comprobar que no hay constancia alguna sobre los hechos a que se hace referencia" en el expediente.

Por su parte, el Jefe de la Sección de Integración Corporativa informa, con la misma fecha, que en el municipio de Gijón "la longitud estimada de las aceras existentes en el viario es de 569,8 km".

Finalmente, el 14 de marzo de 2013, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas señala que la anchura de la acera en la que se localiza el desperfecto denunciado por la reclamante es de "más de 3 m". Tras dejar constancia de que esa Unidad no tuvo conocimiento de la existencia de algún desperfecto antes del suceso, manifiesta que en esa misma calle "durante la revisión realizada en 2012 (...) se repararon 5 baldosas movidas y se colocaron 6 nuevas en sustitución de otras tantas rotas./ Cuando se tuvo conocimiento de este desperfecto, el día 22 de febrero de 2013, se procedió a su inmediata señalización y reparación provisional".

En cuanto al desperfecto, afirma que “se trata de dos baldosas sueltas y hundidas unos 2 cm” y, aun cuando reconoce que el mismo supone un riesgo para los viandantes, aclara que no existen obstáculos que impidan la visibilidad en la zona, por lo que la deficiencia es apreciable a simple vista sin una especial atención.

**4.** Mediante escrito de 2 de abril de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón solicita de nuevo a la interesada que cuantifique el daño sufrido.

En respuesta a este nuevo requerimiento, la perjudicada presenta el 17 de abril de 2013 en una oficina de correos un escrito, suscrito por una abogada que dice actuar en su nombre y representación, en el que manifiesta que “por el momento resulta imposible la realización de la evaluación económica de la responsabilidad civil (...), dado que se encuentra en el proceso de curación de las lesiones sufridas (...). El estado actual (...) es que ha sido derivada al Servicio de Traumatología y se encuentra pendiente y a la espera de una nueva prueba por parte de este Servicio”. Finaliza solicitando que se “tenga por presentado este escrito con sus copias y documentos que se acompañan, y tras el examen de los mismos se acuerde la continuación del procedimiento, en tanto en cuanto mi mandante no se cure de las lesiones sufridas que han dado lugar al presente expediente”.

**5.** Con fecha 6 de mayo de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón dicta Resolución por la que, constatada la imposibilidad de que por parte de la perjudicada se proceda a la realización de la evaluación económica del daño sufrido, se declara “desistida la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada (...), sin prejuzgar la razón de fondo que pueda asistir al perjudicado, y sin perjuicio de que pueda presentar, en su momento, una nueva reclamación, cuyo resultado en modo alguno queda en este momento prejuzgado, archivándose la presente reclamación de responsabilidad

patrimonial". Dicha resolución fue notificada a la reclamante el día 13 de mayo de 2013.

**6.** El día 4 de febrero de 2014, la representante de la perjudicada manifiesta su "intención de continuar con la reclamación (...) por las lesiones sufridas (...) como consecuencia de los hechos ocurridos el día 1 de febrero de 2013, por caída debida al mal estado de la acera, según les consta (...). Sirviendo la presente como comunicación fehaciente a todos los efectos, y en especial a los efectos de la interrupción de la prescripción".

**7.** Con fecha 5 de febrero de 2014, un funcionario del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón extiende una diligencia en la que se hace constar que se procede a incorporar al nuevo expediente la documentación existente en el anterior.

**8.** Mediante escrito de 21 de febrero de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón requiere a la interesada para que concrete la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial y para que acredite la representación.

En respuesta a este requerimiento, el día 12 de marzo de 2014 la reclamante presenta en el registro municipal un escrito en el que señala que confiere su representación a la abogada que actúa en su nombre, "la cual manifiesta aceptar dicha representación, para lo cual suscriben ambas el presente escrito". Añade que "esta reclamación tiene su origen en la (...) presentada ante dicho organismo (...), cuya documentación está en disposición de dicho Ayuntamiento". Finalmente, y por lo que se refiere a la evaluación económica, precisa que procederá "a presentarla cuando me encuentre plenamente recuperada de las lesiones derivadas del (...) siniestro".

**9.** El día 18 de marzo de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón dicta una nueva resolución en la que, constatada por segunda vez la imposibilidad de

cuantificar las lesiones sufridas, se declara “desistida la solicitud de responsabilidad patrimonial (...), sin prejuzgar la razón de fondo que pueda asistir al perjudicado, y sin perjuicio de que pueda presentar, en su momento, una nueva reclamación, cuyo resultado en modo alguno queda en este momento prejuzgado, archivándose la presente reclamación de responsabilidad patrimonial”.

**10.** Así las cosas, el día 30 de abril de 2014, la interesada presenta en una oficina de correos un escrito en el que indica que “reiteramos y hacemos nuestras de nuevo todas las alegaciones efectuadas en el escrito de reclamación realizado por la perjudicada de fecha 5 de febrero de 2013 y los siguientes de 25 de febrero y 17 de abril de 2013, a las cuales nos remitimos”.

A continuación procede a valorar el daño sufrido como consecuencia de la caída acaecida el día 1 de febrero de 2013, sirviéndose del baremo vigente en el año 2013 para los daños derivados de accidentes de circulación, y que asciende a la cantidad de siete mil novecientos cuarenta y tres euros (7.943,00 €); importe en el que se incluye la indemnización correspondiente a los 120 días empleados en la curación de las lesiones sufridas, de los cuales 15 serían improductivos, y a 6 puntos de secuelas por “agravación de artrosis vertebral y agravación de gonartrosis derecha”.

Propone prueba documental, consistente en la documentación que adjunta y la obrante en los expedientes anteriores, y testifical de la persona cuyos datos señala.

Acompaña la siguiente documentación: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital “X”, sobre la asistencia que le fue prestada a la perjudicada en el citado centro el día 2 de junio 2013. b) Informe de 17 de mayo de 2013, en relación con una “RM de rodilla derecha” realizada en el Hospital “X” el día 21 de abril de 2013. c) Petición de consulta del Servicio de Traumatología al Servicio de Rehabilitación del Hospital “X”, de 13 de agosto de 2013. d) Informe del Hospital “Y”, de 21 de agosto de 2013. e) Informe del

Servicio de Reumatología del Hospital "X", relativo a la consulta efectuada el 19 de septiembre de 2013.

**11.** Con fecha 20 de mayo de 2014, un funcionario de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Gijón extiende una diligencia en la que se hace constar que se incorpora al expediente, como anexo, toda la documentación obrante en el anterior.

**12.** Mediante oficio de 20 de mayo de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón requiere a la perjudicada para que, en relación con la prueba testifical propuesta, presente el "pliego de preguntas conducentes a la averiguación de los hechos y circunstancias que guarden relación con el objeto de la reclamación". Dicho requerimiento es atendido por aquella mediante escrito presentado en el registro municipal el 6 de junio de 2014.

El día 25 de junio de 2014 se practica la prueba testifical, acto al que acude la perjudicada. El testigo, titular de un establecimiento hostelero en las inmediaciones del desperfecto, tras manifestar que presenció la caída de la interesada, a la que auxilió, añade que "presumo" que "el motivo de la caída fue el mal estado en que se encontraba el suelo de la citada acera".

**13.** Con fecha 2 de julio de 2014, la Alcaldesa comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El 15 de julio de 2014 comparece en las dependencias administrativas, debidamente autorizada, la representante de la perjudicada, a quien se le hace entrega, previo pago de la correspondiente tasa, de la documentación que solicita.

El día 19 de julio de 2014, la interesada presenta en una oficina de correos un escrito de alegaciones en el que se reitera en todos los términos de su reclamación.

**14.** Con fecha 24 de julio de 2014, un Letrado-Asesor del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, fundamentada en la escasa relevancia de la irregularidad denunciada.

**15.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de julio 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 -con antecedentes en otras dos anteriores a las que se puso fin por desistimiento- se presenta con fecha 30 de abril de 2014, y, si bien los hechos de los que trae origen -la caída- tuvieron lugar el día 1 de febrero de 2013, consta acreditado en el expediente que a consecuencia de la caída la perjudicada requirió asistencia y seguimiento por parte del Servicio de Reumatología del Hospital “X” hasta, al menos, el 2 de octubre de 2013, por lo que, considerando esta última fecha como la de curación o determinación del alcance de las secuelas, 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 emisión del dictamen por 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 que considera debida al “mal estado en que se encontraban las losetas del suelo de la acera, dado que estaban rotas, desprendidas y hundidas”.

La realidad de la caída, el lugar en el que sucedió y sus circunstancias, así como el daño sufrido, se entienden acreditados en virtud de la testifical practicada, del informe del Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Ayuntamiento -que reconoce la existencia, en el lugar y fecha indicados, de “dos baldosas sueltas y hundidas unos 2 cm”- 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, partiendo para ello de que, a la luz de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, correspondería 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.

En el presente caso, nos asiste una constancia incontrovertible del estado de cosas al tiempo del siniestro, dado el reconocimiento que del desperfecto se hace en el informe del Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Ayuntamiento de Gijón obrante en el expediente, y al que se acompaña una fotografía que, obtenida en los días posteriores al percance -en cuanto se tuvo conocimiento de la deficiencia y antes de proceder a su reparación inmediata-,

nos ilustra de manera clara acerca del defecto alegado y de su escasa entidad -"dos baldosas sueltas y hundidas unos 2 cm"- . En el mismo sentido, la propia perjudicada habla del "mal estado en que se encontraban las losetas del suelo de la acera, dado que estaban rotas, desprendidas y hundidas".

Adverado ese estado de cosas, 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.

Aplicado lo anteriormente razonado al caso concreto sometido a nuestra consideración, son varias las circunstancias a tener en cuenta. En primer lugar, la escasa entidad del desperfecto observado; en segundo lugar, la hora en la que se produce la caída -las 12:30 de la mañana-, esto es, a plena luz del día, y, por último, el trazado de la acera, con una anchura de 3 m y en una zona de buena visibilidad. Todo ello nos lleva a concluir que no cabe imputar a la Administración el resultado dañoso.

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.