

Expediente Núm. 10/2015  
Dictamen Núm. 25/2015

**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 5 de febrero de 2015, 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 13 de enero de 2015 -registrada de entrada el día 21 del mismo mes-, 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 13 de mayo de 2014, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos el día 9 de enero de 2013 tras una caída en la vía pública.

Expone que “sobre las 19:30 horas” de ese día “caminaba en dirección a su domicilio (...) por la calle ..... cuando, al llegar a la confluencia con la avenida ....., mientras cruzaba “la calzada al encontrarse el semáforo en verde

para los peatones, y como consecuencia de la existencia de un socavón en la calzada (...), sin asfaltar (...), metió el pie en el mismo tropezando y cayendo al suelo, retorciéndose el tobillo izquierdo y golpeándose en ambas manos”.

Manifiesta que precisó asistencia hospitalaria y que se le diagnosticaron lesiones consistentes en “esguince de tobillo izquierdo y un esguince en la mano derecha”. Señala que tras el seguimiento del correspondiente tratamiento médico y rehabilitador causó alta el día 3 de julio de 2013, presentando diversas secuelas.

Afirma que la causa de la caída fue el socavón existente “en medio de la calzada”, que “se hallaba sin asfaltar” ni señalizar “en el momento” del accidente.

Cuantifica los daños sufridos en un importe total de diez mil setecientos ochenta y un euros con sesenta y dos céntimos (10.781,62 €), e identifica a dos testigos presenciales del percance.

Presenta diversa documentación acreditativa de su petición, entre la que se encuentra el parte emitido por el Servicio de Urgencias del Hospital ....., en el que se consigna como fecha de atención el 10 de enero de 2013 a las 19:45 horas, y como motivo “caída casual la pasada noche. Desde entonces dolor tobillo y rodilla izquierda y ambas manos”. Igualmente, aporta el informe emitido por un especialista en Valoración del Daño Corporal el 28 de marzo de 2014, en el que se establece el periodo invertido en la curación de las lesiones y se señalan las secuelas de “artrosis postraumática y/o codo doloroso” y “artrosis postraumática y/o antebrazo-muñeca dolorosa”.

Acompaña, asimismo, diversas fotografías, sin fecha, en las que se aprecia la deficiencia y su ubicación en un paso de peatones.

**2.** El día 13 de mayo de 2014, un funcionario de la Asesoría Jurídica extiende una diligencia en la que hace constar que se incorpora al presente otro expediente “sobre la misma materia y el mismo asunto”. Se encuentra integrado por la reclamación formulada por la interesada el 29 de mayo de 2013 por los mismos hechos; el informe emitido por la Policía Local el 3 de

junio de 2013, en el que se indica que no existe constancia de la caída; el requerimiento realizado a la interesada para que proceda a cuantificar la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, con advertencia de que transcurrido el plazo conferido al efecto sin que se completen los datos señalados se le tendrá por desistida de su petición, y la Resolución de la Alcaldesa, de 8 de julio de 2013, por la que se la tiene por desistida al no haber subsanado los defectos advertidos en el plazo previsto para ello, constando su notificación a la afectada.

Con posterioridad, concretamente el 30 de agosto de 2013, se incorpora al expediente el informe emitido por el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas. En él se señala que "se trata de un pequeño desgaste de la capa de rodadura asfáltica de la calzada, en el paso de peatones, de 20 x 15 x 4 cm aproximadamente"; que "el desperfecto es visible a simple vista"; que "es posible que un transeúnte pueda tropezar, pero la probabilidad de que este hecho se produzca y que tenga como consecuencia que se originen lesiones de la persona afectada es pequeña", y que "los pavimentos de calzada sobre los que existen pasos de peatones son zonas en las que se ejerce una especial revisión, procediéndose a la reparación de aquellos desperfectos que presentan un riesgo medio de ocasionar accidentes de manera inmediata". Se adjuntan dos fotografías realizadas "el día 20 de junio de 2013".

**3.** Con fecha 20 de agosto de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón dicta Resolución por la que se admiten las pruebas propuestas -documental y testifical-, procediéndose a citar a los testigos para el día y hora señalados. Dicha resolución se notifica también a la reclamante, que presenta el 3 de septiembre de 2014 el pliego de preguntas a formular a los testigos.

**4.** El día 26 de septiembre de 2014 se practica en las dependencias municipales la prueba testifical.

El primero de los testigos propuestos declara que presenci6 la ca6da, pues iba “detr6s” de la reclamante, quien “cay6 de rodillas”; que exist6a “un socav6n” en el lugar sin se6alazar, y que la afectada, “al tropezar con el socav6n, meti6 el pie izquierdo en el mismo retorci6ndoselo”. Tras identificar en una de las fotograf6as el lugar exacto del percance precisa, al ser interrogado por el Ayuntamiento, que se trata de “un bache de 30 cm de ancho y 6-7 de profundidad”.

La segunda testigo indica que no vio “si meti6 el pie en (el) socav6n y lo retorci6, pero por la situaci6n parece ser” que s6, pues vio “que se tambaleaba y cay6”, puntualizando que transitaba detr6s de la accidentada. A6ade que “era de noche pero hab6a iluminaci6n” y, por 6ltimo, a la pregunta planteada por el Ayuntamiento de si “es un socav6n o un desgaste de rodadura”, aclara que “era un agujero” en el que entraba “la mitad del pie”.

**5.** Mediante oficio notificado a la perjudicada el 12 de octubre de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gij6n le comunica la apertura del tr6mite de audiencia, con indicaci6n de los documentos que integran el expediente.

Consta en el mismo la comparecencia de la interesada el 22 de octubre de 2014 para examinarlo.

El d6a 6 de noviembre de 2014, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que afirma que lo actuado acredita su petici6n y que ha tenido constancia de la existencia de m6s accidentes en dicha zona. Se6ala que “no es cierto que se tratara de un desperfecto que pudiera ser visto a simple vista por los viandantes”, como se indica en el informe del Servicio de Obras P6blicas, pues se encuentra en “una zona con bastante afluencia de peatones”. Finalmente, considera que el hecho de que se haya reparado con posterioridad, tal y como se desprende de “las fotograf6as aportadas” por ella, acredita su peligrosidad.

**6.** Con fecha 18 de diciembre de 2014, un Letrado de la Asesor6a Jur6dica formula propuesta de resoluci6n en sentido desestimatorio. Rese6a, como

“causas y motivos” que fundamentan la desestimación, que “la jurisprudencia ha exigido tradicionalmente que el nexo causal sea directo, inmediato y exclusivo”, existiendo en el presente caso “contradicciones” en las declaraciones de los testigos en cuanto al lugar de la caída, pues mientras “uno de ellos” afirma que sucedió “en la tercera línea del paso de cebrá (...), el otro” indica que ocurrió “entre la sexta y séptima línea” del referido paso.

7. En este estado de tramitación, mediante oficio de 13 de enero de 2015, 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 13 de mayo de 2014, y, a tenor del facultativo que suscribe el informe de valoración que se acompaña a la reclamación, “no existe un momento claro en el que podamos establecer la finalización del proceso, dado que en el momento actual está pendiente de valoración por la Unidad del Dolor”, si bien señala como fecha de referencia la de finalización de los “tratamientos convencionales”, que tuvo lugar el 3 de julio de 2013 con la aplicación de la “última infiltración local”. Aceptando, pues, esta fecha como aquella en la que se determina el alcance de las secuelas, o aun considerando como tal el mes de marzo de 2014 -en que consta que fue valorada por el Servicio de Cirugía Plástica de un centro hospitalario ante la persistencia del dolor, desestimándose el tratamiento quirúrgico-, es claro que la acción se ha ejercitado 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 no invalidantes en la tramitación del procedimiento (falta de unidad orgánica en la instrucción del expediente; incumplimiento de la obligación de comunicar a la reclamante, 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) ya puestas de manifiesto de modo reiterado en dictámenes anteriores y que damos por reproducidas.

En cuanto al informe del Servicio municipal competente, observamos que el único que obra en el expediente corresponde al que fue incorporado como antecedente, y se emitió en el mes de agosto de 2013 con ocasión de la primera reclamación formulada por la perjudicada por los mismos hechos. Ahora bien, dado que se pronuncia sobre el estado de la vía en el momento en que tiene lugar la caída, nada cabe objetar al respecto, y no se considera necesaria la emisión de uno nuevo.

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.-** Se somete a nuestra consideración el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños tras una caída en la vía pública acontecida el día 9 de enero de 2013.

Consta acreditado en el expediente que la afectada fue diagnosticada de "esguince (de) tobillo" izquierdo y "esguince de muñeca derecha" al día siguiente, cuando acudió al Servicio de Urgencias del Hospital ....., recibiendo el oportuno tratamiento, por lo que debemos apreciar un daño susceptible de ser reclamado.

En cuanto al modo de producción de los hechos, la propuesta de resolución alude a una, en apariencia, evidente contradicción entre las versiones de los testigos. Sin embargo, si bien es cierto que ambos divergen en la localización del desperfecto a la vista de la misma fotografía (la correspondiente al "folio 10" del expediente que se incorpora como antecedente), de su testimonio se deduce que se refieren en todo momento a la anomalía que describe la reclamante, cuyo relato resultaría en todo caso refrendado por el segundo de los testigos. Pero, además, resulta que la versión del primero de ellos -el que ubica el lugar de la caída "en la tercera línea del paso de cebra, contando a partir de la señora con (...) bolsas"- coincide exactamente con la imagen reflejada en el folio 11, y en esta segunda fotografía se aprecia el defecto desde la acera contraria a la escena capturada en el folio 10, lo que explicaría la discrepancia advertida. Por tanto, consideramos acreditado que la deficiencia reseñada, cuya existencia reconoce la Administración municipal, es la responsable de la pérdida del equilibrio de la perjudicada.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar 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 a la reclamante el derecho a ser indemnizada 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.

A tales efectos, y conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, debemos tener presente 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 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 los elementos correspondientes a dicho servicio en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas.

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. En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo viene entendiendo que el servicio público de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el mantenimiento de las aceras del municipio en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento; máxime cuando este se compone generalmente de elementos cuyo diseño suele incluir resaltes, relieves o pequeñas irregularidades. Toda persona que camine por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales al

hecho de deambular por un pavimento que es imposible que sea totalmente plano.

El Ayuntamiento propone la desestimación de la reclamación, al no considerar probada "la mecánica del accidente" debido a la existencia de la mencionada contradicción en las declaraciones de los testigos. Además, y con base en lo informado por el Servicio de Obras Públicas, la propuesta de resolución reitera que el "pequeño desgaste de la capa de rodadura asfáltica" presenta un "riesgo medio", y que su aptitud para ocasionar un accidente es "pequeña". El desperfecto presenta unas medidas de "20 x 15 x 4 cm", y, según señala la interesada -sin que el Ayuntamiento lo niegue, pues el informe obrante en el expediente es anterior-, fue reparado con posterioridad.

A nuestro juicio, la entidad de la deficiencia ha de ser puesta en relación con las concretas circunstancias que concurren en cada caso. Este Consejo ha tenido oportunidad de pronunciarse, en reiteradas ocasiones, acerca de la singularidad y trascendencia que debe darse al dato de que los desperfectos constatados en la vía pública y la producción de una caída ligada a los mismos tengan lugar precisamente en un paso de peatones; circunstancia que concurre en el presente supuesto.

En este sentido, tal y como señalamos en nuestro Dictamen Núm. 8/2013, "el hecho que justifica esa especial consideración de las irregularidades del pavimento existentes en pasos peatonales deriva de la necesidad que tienen quienes transitan por ellos de vigilar la aproximación (en ambos sentidos) de vehículos al lugar señalizado, siendo ese control prioritario a cualquier otra acción, incluso a la comprobación del estado del suelo; no obstante, hay que subrayar que esa necesidad de vigilancia del tránsito de vehículos no es igual en todos los pasos de peatones. Adquiere especial relevancia en los que no están regulados por semáforos y decrece significativamente en los que tienen dicha regulación, donde, protegido por las señales luminosas que ordenan el tráfico, el peatón puede y debe comprobar el estado del pavimento con la diligencia normalmente exigible; esto es, en parecidas condiciones que en las aceras".

En el presente caso la documentación gráfica incorporada al expediente acredita la existencia de semáforo, cuya señalización respetó -según sus propias manifestaciones- la reclamante, quien cruzó cuando se encontraba en verde. En consecuencia, podemos afirmar -como se indicaba en aquel dictamen- que “el tránsito peatonal por el lugar podía realizarse claramente con despreocupación respecto a la situación de los vehículos”.

Sentado lo anterior, y si bien estimamos -a la vista de las fotografías- que no se trata de un desperfecto irrelevante, sí coincidimos con la propuesta de resolución en que constituye un “desgaste de la capa de rodadura asfáltica de la calzada” provocado por el paso del tráfico, integrándose en una línea cuya visibilidad es singularmente notoria y, por ello, perfectamente apreciable por quienes deambulan por el cruce. Las anteriores circunstancias, unidas al hecho de que la interesada reside en las inmediaciones del lugar y es, por ello, conocedora del mismo (tratándose, según alega, de una “zona con bastante afluencia de peatones”, sin que resulte constatada la repetición de otros percances de la misma índole que menciona), conducen a que deba concluirse, en el presente supuesto, que la anomalía concurrente no reviste la entidad necesaria para transgredir el estándar aplicable al estado del pavimento en el punto en el que se produce la caída.

Por último, no podemos compartir -como argumenta la interesada en su escrito de alegaciones- que el hecho de que la vía haya sido reparada con posterioridad al accidente constituya una prueba de la peligrosidad de la deficiencia, dado que las fotografías que avalarían la subsanación (respecto de las cuales el informe del servicio municipal obrante en el expediente no se pronuncia), aun reflejando solo parcialmente el arreglo de la oquedad, permiten constatar que la mejora ha afectado a la totalidad del desgaste existente y no exclusivamente al concreto desperfecto que originó la caída.

En suma, estimamos que no puede imputarse el accidente al servicio público, sino que nos hallamos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es el despliegue de 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, 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.