

Expediente Núm. 20/2015  
Dictamen Núm. 41/2015

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*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 marzo 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 5 de febrero de 2015 -registrada de entrada el día 6 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 14 de julio de 2014, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en la “acera pública”.

Manifiesta que el día 6 de octubre de 2013, sobre las 14:00 horas, cuando transitaba por la calle ....., a la altura del número 43, “debido al mal

estado de la acera en dicho punto”, pues faltaba “una loseta (...), sufrí una caída”.

Señala que se le diagnosticó “gonalgia por contusión”, especificando los tratamientos médicos seguidos, consistentes en “pierna entera escayolada, reposo, analgésicos, etc.”, y precisa que fue “dada de alta en fecha 20 de enero de 2014” y que esta contusión agravó “la patología de base que padecía”.

Valora los daños ocasionados en siete mil seiscientos veintitrés euros con treinta y un céntimos (7.623,31 €), que desglosa en 107 días improductivos y 2 puntos de secuelas por “agravamiento que se ha producido a consecuencia de dicho accidente en la clínica base que ya padecía en dicha rodilla”.

Considera que “en el presente caso se dan todos los requisitos necesarios para que se produzca la responsabilidad patrimonial de la Administración”, y cita dos sentencias “sobre la obligación de las entidades locales de mantener en buen estado apto para el tránsito de los peatones de las vías públicas”.

Como medios de prueba, solicita la testifical de dos testigos presenciales de los hechos, a los cuales identifica, y documental, consistente en la emisión de un “informe sobre el estado de la acera (...) en la fecha del accidente (...), puesto que en fecha que desconozco, tras las quejas efectuadas por mi parte por dicha situación, ha sido reparada”.

Adjunta, entre otros, los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital “X”, del día 6 de octubre de 2013, relativo a la atención dispensada por “edema en rodilla izda.” tras caída casual”, con traumatismo asociado con dolor e impotencia funcional. Consta la realización de radiografías y el diagnóstico de “gonalgia por contusión”. b) Informe de alta del Servicio de Urgencias del Hospital “Y”, de 8 de octubre de 2013, al que acudió por “dolor en rodilla tras caída hace 4 días”. La radiografía mostró “cambios artrósicos degenerativos. Posible arrancamiento lateral rotuliano”. En el apartado relativo a antecedentes se indica que está “intervenida de rodilla. Chiva MII”, se establece la impresión diagnóstica de “gonalgia dcha.

postraumática” y se consigna la realización de artrocentesis, pautándose “inmovilización”. c) Dos Informes del Servicio de Traumatología del Hospital “X”, de 1 de abril de 2014, en el que figura que la reclamante “sufre caída casual sobre la rodilla izda., presentando artritis en la misma./ Tras practicar RNM (...) se encuentran focos de edema en articulación con artrosis importante que enlentecen la recuperación habitual (...). Limita su actividad socio-laboral y no excluye el tener que intervenir posteriormente”, y de 28 de mayo de 2014, en el que se refleja que “la evolución natural será a recuperar el nivel previo al golpe, de forma más lenta”, y que “causa alta el día 20 de enero de 2014 en este Servicio”. d) Seis fotografías “del lugar donde se produjo la caída, pudiéndose comprobar el estado de la baldosa en mal estado que provocó mi caída, si bien al haber efectuado por mi parte diversas reclamaciones y quejas sobre dicha situación, tengo conocimiento (de) que con posterioridad fue reparada”, y otras dos de dos extremidades inferiores en las que se observa la izquierda vendada.

**2.** Mediante oficios de 14 de julio de 2014, una Letrada de la Asesoría Jurídica traslada la reclamación a la correduría de seguros del Ayuntamiento de Gijón y solicita informe sobre la misma a los Servicios de la Policía Local y de Obras Públicas, reiterando la petición a este último los días 6 de agosto, 1 de septiembre y 17 de octubre de 2014.

Con fecha 15 de julio de 2014, el Jefe de la Policía Local informa que, “consultados los archivos de esta Jefatura, se ha podido comprobar que no hay constancia alguna sobre los hechos a que se hace referencia en el mismo”.

El día 29 de octubre de 2014, la Jefa de la Sección Técnica de Apoyo señala que, “girada visita de inspección, no se observa la falta de baldosas en ese tramo de acera”, y adjunta diversas fotografías. Añade que “por las fotos presentadas en la reclamación la caída ha tenido lugar como consecuencia de la falta de una baldosa, lo cual puede ocasionar un hueco en la acera de un tamaño de 0,30 x 0,30 m<sup>2</sup>, con una profundidad entre 3 y 5 centímetros. La

acera en ese tramo presenta un ancho de unos tres metros, estando el deterioro denunciado cercano a la línea de fachadas o prolongación de la misma”.

Refiere que “el Ayuntamiento de Gijón mantiene vigente un contrato de ‘obras de conservación y mejora de la infraestructura viaria’ con el fin de actuar en los desperfectos que se localizan y que pueden suponer un riesgo para los usuarios de las vías públicas, bien sea el tráfico rodado como el tránsito peatonal. Para ello, además de los deterioros que se localizan por el trabajo diario, se realizan revisiones periódicas de las calles con el fin de detectar cualquier desperfecto que pueda ir apareciendo. A estos desperfectos se les adjudica una prioridad de actuación en función del riesgo que se estima puedan tener para los usuarios y se organiza su reparación. Desde el Ayuntamiento se realiza un gran esfuerzo para mantener vigente este contrato con el objetivo de mejorar el estado de conservación de los pavimentos de la ciudad y reducir al máximo los posibles incidentes que se puedan derivar del estado de los mismos. Aun así, es imposible detectar de inmediato todos los desperfectos que van apareciendo, de igual forma que no es viable la reparación inmediata, en tanto que los medios son limitados, y, por ello, las reparaciones que pueden llegar a realizarse” también.

**3.** Con fecha 30 de octubre de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón dicta resolución por la que se dispone “admitir la prueba documental” y “la prueba testifical” propuestas por la reclamante.

Figuran incorporadas al expediente las actas relativas a la prueba testifical practicada el día 1 de diciembre de 2014. Uno de los testigos señala que en el momento del suceso se encontraba “caminando por la calle” y que “vio a la reclamante en el suelo y la ayudó a levantarse”, añadiendo que “un chico que pasaba me ayudó a auxiliarla”, y el segundo testigo declara que estaba “paseando por la calle. A unos cuatro o cinco metros del lugar del

suceso". El primero manifiesta haber visto a la reclamante "ya (...) en el suelo" y el segundo que "vio la caída", aclarando que "la vi tropezar".

Sobre la visibilidad de la zona, el primero afirma que "eran las once, aproximadamente. Era de día", y el segundo que era "buena, con luz diurna". Tras examinar las fotografías que se les exhiben, el primer testigo "identifica dos (...) en las que consta el árbol", y el segundo "reconoce el lugar del suceso cerca del banco, aunque no puede determinarlo exactamente". En cuanto a la existencia de obstáculos en la acera que impidieran la visibilidad, el primero dice que "no está seguro", y el segundo contesta que "no". A la pregunta de si había "mucha gente" transitando por el lugar del suceso, el primer testigo dice que "no" y el segundo que "había más gente. Sí".

**4.** Mediante oficio notificado a la reclamante el 16 de diciembre de 2014, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Con fecha 23 de ese mismo mes se persona esta en las dependencias municipales para examinar el expediente, según consta en la diligencia extendida a los efectos oportunos.

El día 30 de diciembre de 2014, la interesada presenta un escrito de alegaciones en el que se remite a su reclamación inicial y a las fotografías que adjuntó a la misma, "donde se aprecia claramente que faltaba la baldosa que ocasionó la caída", y concluye que "consta acreditada y probada la caída y que esta fue originada a consecuencia del mal estado de la acera".

**5.** Con fecha 16 de enero de 2015, la Letrada Asesora del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Razona que "las fotografías incorporadas al expediente, y que reflejan una vista panorámica de la zona, muestran una acera ancha en línea recta, diáfana y sin que la misma presente obstáculos que impidan la visibilidad. Las fotografías permiten

apreciar que no se está ante un defecto de ostensible peligro por su disposición, sino ante un defecto perfectamente apreciable; máxime teniendo en cuenta que las baldosas que rodean la falta de baldosa son de un color mucho más claro que el resto de baldosas, lo que proporciona una mayor visión por el contraste de tonalidad que se produce y que queda manifiestamente reflejado en las fotografías aportadas por la propia reclamante”.

**6.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de febrero 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 14 de julio de 2014, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 6 de octubre de 2013, 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 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.

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 una acera pública el día 6 de octubre de 2013.

La perjudicada aporta un informe médico del que resulta que tras una caída se le diagnosticó una contusión en la pierna izquierda, por lo que debemos apreciar la realidad de un daño susceptible de reclamación.

También hay prueba testifical de la caída de la interesada en una vía pública el día indicado.

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 del Ayuntamiento de Gijón, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el accidente.

En el plano fáctico, la interesada alude a la ausencia de una loseta en la acera, a la que vincula la caída “cuando (se) encontraba transitando”. Respecto al defecto, aporta fotografías que muestran un trozo de acera en el que falta una baldosa, aunque no se deduce de ellas su localización, y tampoco ha propuesto preguntas a los testigos en relación con este extremo. Ahora bien, el informe de los servicios municipales emitido un año después de la caída no niega la existencia del defecto en ese momento, ni informa sobre la fecha de su posible reparación. Además, de las preguntas formuladas por el Ayuntamiento a los testigos propuestos por la interesada se desprende que el día del accidente y en el lugar en el que ocurrió faltaba una baldosa, precisando el segundo testigo que la vio tropezar.

En cuanto al funcionamiento del servicio público, el artículo 25.2 de la LRBRL, resultado de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”. El artículo 26.1.a) de la misma norma dispone 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 ellas.

La interesada afirma, basándose en la falta de la baldosa, que la acera estaba en mal estado.

En este punto, 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.

La reclamante no concreta las dimensiones del defecto. Por su parte, la Jefa de la Sección Técnica de Apoyo informa que la falta de la baldosa deja un hueco en la acera de un tamaño de 0,30 x 0,30 m<sup>2</sup>, con una profundidad de entre 3 y 5 centímetros, sin que en el trámite de audiencia se haya formulado objeción alguna a estas medidas ni se haya precisado la profundidad del defecto, por lo que debemos concluir que era la mínima referida por la técnica municipal.

La perjudicada alude a la presentación de quejas en relación con el desperfecto; sin embargo, no aporta ningún escrito anterior al de la reclamación, por lo que no ha acreditado ni la antigüedad del mismo, ni que el Ayuntamiento de Gijón tuviera conocimiento de él antes del accidente.

Además, la Jefa de la Sección Técnica de Apoyo da cuenta del contrato de obras de conservación y mejora de la infraestructura viaria que el Ayuntamiento de Gijón tiene suscrito con el objeto de actuar sobre las irregularidades que se localizan y que puedan suponer un riesgo para los usuarios de las vías públicas, afirmando que “se realizan revisiones periódicas de las calles con el fin de detectar cualquier desperfecto que pueda ir apareciendo”.

En cualquier caso, señala que en el tramo del accidente la acera presenta un ancho de tres metros y que el deterioro está cerca de la línea de fachadas. La propia interesada relata que la caída se produjo a las 11:00 horas, y los testigos declaran que existía buena visibilidad y que no había obstáculos, ni mucha gente, por lo que el defecto era visible y evitable.

Por otra parte, este Consejo ya ha manifestado en dictámenes anteriores que la reparación del desperfecto después de la reclamación no supone reconocimiento de la infracción del estándar de conservación y mantenimiento, sino expresión de la diligencia municipal.

En definitiva, nos encontramos en el presente supuesto ante una irregularidad que resulta ser jurídicamente irrelevante y 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.

Todas estas circunstancias nos llevan a concluir que no cabe establecer relación de causalidad entre el daño reclamado y el funcionamiento del servicio público viario.

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.