

Expediente Núm. 60/2015  
Dictamen Núm. 79/2015

**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 23 de abril 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 17 de marzo de 2015 -registrada de entrada el día 20 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo 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 22 de julio de 2014, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos el día 18 del mismo mes cuando transitaba por la calle ....., a la altura del comercio que identifica.

Refiere que, “debido al mal estado de la acera y las irregularidades en la colocación de las baldosas, tropecé con una de ellas y me causé una serie de daños en piernas y cadera de los que aún estoy pendiente de valoración y

curación". Precisa que fue asistida "en el Centro de Salud ....., donde me realizaron una primera cura y se acordó la realización de una serie de pruebas y estudios en los que me hallo pendiente".

Adjunta tres fotografías "acreditativas del mal estado del pavimento" y una hoja de episodios del Centro de Salud ..... en la que se recogen los correspondientes a los días 18 y 21 de julio de 2014, señalándose en la anotación correspondiente al primero de ellos que "ayer tropezó con una baldosa, quedando el MII en hiperextensión y rotación ext./ Presenta coxalgia izda. que aumenta con la rotación interna, dolor cara ant. de tobillo izdo. aumentada con la flexión del pie. Talalgia izda. aumentada con el apoyo".

**2.** El día 19 de agosto de 2014, la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo dicta Resolución por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se procede a la designación de instructor y secretario del procedimiento. En ella aparece consignada la fecha de recepción de la misma en la Administración local, las normas con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

Igualmente, se informa a la perjudicada de la necesidad de que proceda a la evaluación económica del daño sufrido, lo que se le notifica el 22 de agosto de 2014.

**3.** Con fecha 27 de agosto de 2014, la reclamante presenta un escrito en el registro municipal en el que señala que, habida cuenta de que "no ha sido dada de alta hasta la fecha y que se halla pendiente de iniciar tratamiento de rehabilitación, no se puede llevar a efecto en el momento actual una valoración detallada de la responsabilidad civil dimanante de dicha lesión".

Adjunta un "informe expedido por el Centro de Salud ..... con las diferentes consultas efectuadas (...) en dicho centro en relación a la lesión sufrida".

**4.** Mediante oficio de 27 de agosto de 2014, el Comisario de la Policía Local pone de manifiesto que en los archivos del Servicio “no constan datos relativos a estos hechos”.

**5.** El día 26 de septiembre de 2014, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informa que “el reportaje fotográfico muestra una baldosa ligeramente movida, propio del uso y de las inclemencias meteorológicas sin que, a pesar de tratarse de un lugar de nutrido tránsito peatonal, por encontrarse en el entorno del consultorio médico y en el centro ....., consten otras caídas de similar o mayor entidad./ Sin poner en tela de juicio los hechos, salvo escrito de la persona presuntamente accidentada no se aporta informe de denuncia ante la Policía Local u otra documentación de terceros como instrumento para verificar que los daños” sucedieron “en el lugar indicado./ No obstante lo anterior, y una vez inspeccionada la zona en la que presuntamente ocurrieron los hechos, se han dado las órdenes oportunas al servicio para que se procediera a la mayor brevedad posible a la eliminación del problema”.

**6.** Mediante escrito de 15 de octubre de 2014, el Instructor del procedimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, requiere a la interesada para que presente “evaluación económica del daño causado”.

**7.** El día 27 de octubre de 2014, la reclamante presenta en una oficina de correos un escrito en el que manifiesta que, “a la fecha de redacción de este escrito (23-10-2014), el importe al que asciende la evaluación económica del daño es de 6.296,60 euros, a tenor de los siguiente cálculos:/ Días transcurridos desde que se produjeron los daños: 98 días, a razón de 58,41 euros día, más 10% de factor de corrección (...). Se hace constar que la lesionada aún no ha sido dada de alta de sus lesiones, por lo que dicha cifra es

parcial (...), sin perjuicio del incremento que corresponda en función de los días que resten hasta su alta definitiva y las secuelas que en su caso se objetiven”.

Adjunta, entre otros, los siguiente documentos: a) Informe emitido por la Unidad de Fisioterapia del Centro de Salud ..... el 16 de octubre de 2014, según el cual la reclamante acude a la Unidad en quince ocasiones entre el 25 de septiembre y el 16 de octubre de 2014 para recibir tratamiento por “trocanteritis”. b) Hojas de episodios del Centro de Salud ....., en las que se recogen los correspondientes a los días comprendidos entre el 18 de julio y el 8 de octubre de 2014.

**8.** Con fecha 30 de octubre de 2014, el Instructor del procedimiento remite una copia del mismo a la correduría de seguros del Ayuntamiento y lo comunica a la reclamante.

**9.** Mediante escrito presentado en una oficina de correos el 14 de enero de 2015, la perjudicada pone en conocimiento del Ayuntamiento de Langreo que, “tras haber concluido con mejoría en fecha 09-01-2015 el tratamiento fisioterapéutico prescrito por fascitis plantar” en la Unidad de Fisioterapia de ....., la cantidad reclamada se concreta en once mil cincuenta y un euros con diecisiete céntimos (11.051,17 €). El referido cálculo se efectúa teniendo en cuenta los días comprendidos entre la fecha del alta definitiva y aquel en que se produjo la caída, y que la reclamante identifica ahora como el 17 de julio de 2014.

Adjunta un informe emitido el 9 de enero de 2015 por la Unidad de Fisioterapia del Centro de Salud ..... en el que consta que la reclamante acude a la Unidad en quince ocasiones entre el 11 de diciembre de 2014 y el 9 de enero de 2015 para recibir tratamiento por “fascitis plantar”.

**10.** El día 19 de enero de 2015, el Instructor del procedimiento traslada a la correduría de seguros el escrito presentado por la reclamante.

Con fecha 28 del mismo mes, esta afirma que “no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable (al Ayuntamiento) en los hechos

ocurridos, al no existir informe policial ni otra documentación de terceros que verifique que los daños ocurrieron en el lugar indicado”.

**11.** Mediante escrito notificado a la interesada el 11 de febrero de 2015, el Instructor del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

**12.** El día 23 de febrero de 2015, la perjudicada presenta en una oficina de correos un escrito de alegaciones en el que manifiesta que “parece negarse toda responsabilidad del Consistorio (...) con base en dos circunstancias, cuales son que no se aporta a la reclamación denuncia presentada ante la Policía Local, ni consta otra documentación de terceros que verifique que los daños ocurrieron en el lugar indicado”. Señala que, “aunque no haya quedado constancia en sus registros, lo cierto es que la compareciente tras acudir de modo inmediato (...) al centro de salud (...) sí acudió a las dependencias de la Policía Local para poner denuncia por los hechos, donde fue informada verbalmente de que las reclamaciones de este tipo al Ayuntamiento había que hacerlas mediante un escrito presentado por registro (...). Es decir, que si no existe denuncia ante la Policía Local no fue porque no intentara ponerla, sino porque al intentarlo se le indicó la improcedencia de la misma”. Precisa que “circulaba sola, y no hubo en consecuencia testigos presenciales de su caída (...); no obstante, la ausencia de estos no implica que deban tenerse por no ocurridos los hechos”. Considera que “la ausencia de testigos, o incluso de denuncia ante la Policía Local”, no es “suficiente sin más para desestimar la reclamación planteada por la compareciente cuando los demás datos obrantes en el expediente corroboran su versión”.

**13.** La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 3 de marzo de 2015, propone desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada. Entiende que “no se ha acreditado mínimamente que la caída se haya producido en el lugar señalado por la interesada, ni las circunstancias del

mismo, existiendo contradicción hasta en los propios escritos de la interesada, al señalarse en el primer escrito de denuncia que la caída se produjo el día 18 de julio de 2014, y posteriormente en el escrito de cuantificación definitiva de los daños se señala como fecha el 17 de julio de 2014". Subraya, asimismo, que en "las fotografías aportadas no se observan unas irregularidades más allá del deterioro normal del uso, tal y como se hace constar igualmente en el informe municipal de los Servicios Operativos".

**14.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de marzo 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 Langreo 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 Langreo, 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 Langreo está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”. En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 22 de julio de 2014, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 17 ó 18 del mismo mes, por lo que, en cualquier caso, 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, observamos que algunos informes se adjuntan al expediente sin que figure su petición, y que la Alcaldía resuelve “admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial” cuando el inicio del procedimiento emana de la propia reclamación de la interesada. Este Consejo ha manifestado en numerosos dictámenes que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada -y este lo es (artículo 6 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, en relación con el artículo 68 de la LRJPAC)- la mera presentación de la reclamación supone de suyo la incoación del mismo.

En cuanto al acuerdo de la Junta de Gobierno Local que constituye la propuesta de resolución, debemos acudir -reiterando lo expresado en dictámenes anteriores- al Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Su artículo 172 establece que, en los expedientes, informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, y el artículo 175 dispone que "Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución". La propuesta sometida a nuestra consideración no está suscrita por ningún funcionario, por lo que no puede considerarse que cumpla con tales requerimientos.

Asimismo, 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 los daños que la interesada sufrió como consecuencia de una caída en la vía pública.

Hay constancia documental en el expediente de que el día 18 de julio de 2014 la interesada fue atendida en el Centro de Salud ....., donde se le diagnosticó una "coxalgia izda. que aumenta con la rotación interna; dolor cara ant. de tobillo izdo. aumentada con la flexión del pie. Talalgia izda. aumentada con el apoyo". Consta también que recibió diversos tratamientos fisioterapéuticos para "trocanteritis" y "fascitis plantar" que concluyeron el 9 de enero de 2015. Todo ello acredita la efectividad del daño alegado.

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 perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

La primera cuestión que debemos dilucidar radica en algo previo, concretamente en la determinación de los hechos por los que se reclama. Como ya hemos señalado con ocasión de dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de este sería suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impediría, por sí sola, apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

La reclamante atribuye los daños al tropiezo producido cuando caminaba por una vía pública "debido al mal estado de la acera y las irregularidades en la colocación de las baldosas". Sin embargo, más allá de su propio relato de los hechos no ha aportado prueba alguna de que el percance se haya producido en la forma que refiere. La Policía Local manifiesta no tener constancia de lo sucedido, y en el curso del trámite de audiencia la propia interesada reconoce que "circulaba sola, y no hubo en consecuencia testigos presenciales de su

caída". A pesar de ello, considera que "la ausencia de testigos, o incluso de denuncia ante la Policía Local", no es "suficiente sin más para desestimar la reclamación planteada (...) cuando los demás datos obrantes en el expediente corroboran su versión". Ahora bien, tal y como señala la propuesta de resolución, ni siquiera las restantes circunstancias recogidas en el expediente permiten acreditar cómo y cuándo se produjeron los hechos. En el escrito inicial la perjudicada manifiesta que la caída se produjo el día 18 de julio de 2014, y adjunta a su escrito una hoja de episodios emitida por el Centro de Salud ..... en la que se recoge el correspondiente a esa fecha señalando que "ayer tropezó con una baldosa", de lo que se deduce -en contra de lo indicado- que el accidente tuvo lugar el día 17; ella misma identifica esta fecha como aquella en la que se originó el percance en el escrito de valoración definitiva de los daños. Siendo ello así, no podemos compartir su afirmación de que acudió "de modo inmediato tras la caída a su centro de salud", lo que conduce a una inexistencia total de indicios sobre el momento y el modo en que ocurrieron los hechos.

En suma, las circunstancias de la caída solo se deducen de las manifestaciones de la reclamante, lo que no es bastante para tenerlas por ciertas. En estas condiciones, la ausencia de prueba no permite dar por acreditada la realidad y circunstancias del accidente que la interesada manifiesta haber sufrido.

Ahora bien, aun partiendo de la realidad de los hechos alegados la reclamación habría de ser igualmente desestimada, ya que no concurren los requisitos necesarios para su estimación.

En este sentido, debemos analizar si los perjuicios sufridos son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Langreo en cuanto titular de la vía en la que se produjo el accidente.

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 las mismas.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento. 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 pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

La interesada refiere la existencia de una acera en “mal estado” e “irregularidades en la colocación de las baldosas”, sin ninguna referencia que permita determinar sus exactas dimensiones. El Jefe de los Servicios Operativos especifica en su informe que se trata de “una baldosa ligeramente movida, propio del uso y de las inclemencias meteorológicas, sin que (...) consten otras caídas”. Según la propuesta de resolución, en “las fotografías aportadas no se observan unas irregularidades más allá del deterioro normal del uso”. A juicio de este Consejo, y a la vista de las fotografías obrantes en el expediente, la anomalía existente carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Langreo, una vez conocidos los hechos, tal y como recoge el Jefe de los Servicios Operativos en su informe, procedió a dar “las órdenes oportunas (...) para que se procediera (...) a la eliminación del problema”. Como hemos señalado en anteriores ocasiones, la posterior reparación del desperfecto no supone reconocimiento de

incumplimiento del estándar, sino expresión de la máxima diligencia en su cumplimiento.

En definitiva, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.