

Expediente Núm. 301/2018  
Dictamen Núm. 120/2019

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

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de mayo de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 29 de noviembre de 2018 -registrada de entrada el día 3 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ....., por las lesiones que derivan de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** El día 15 de mayo de 2018, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones derivadas de una caída en la vía pública el día 6 de abril de ese mismo año, sobre las 20:30 horas, a la altura del número 2 de la calle ..... cuando, “al pasar por unas baldosas que se encontraban rotas y hundidas, y

dada la escasa luminosidad solar al estar oscureciendo (...), tropezó, lo que le hizo perder el equilibrio con posterior caída”.

Indica que tras el percance fue asistida inicialmente por varias personas que presenciaron lo ocurrido y la acercaron a un centro de salud próximo, siendo derivada al Hospital ....., donde ese mismo día le fue diagnosticada una “herida facial nasal con dudosa línea de fractura y por la que precisó tres puntos de sutura”.

Señala que en una nueva visita al centro sanitario el día 9 de ese mismo mes se constató la existencia de un “traumatismo nasal con resultado de erosiones en pirámide nasal y fisura distal de huesos propios (sin desplazamiento)”, precisando que el 13 de abril de 2018 le fueron retirados los puntos en el Centro de Salud ..... “con la recomendación de seguir realizando curas en su casa con antiséptico y protección del sol en los próximos seis meses, quedándole una importante cicatriz en ambos lados de la nariz”.

Solicita ser indemnizada por los daños y perjuicios que derivan de las lesiones sufridas en la cantidad total de siete mil setenta y seis euros con setenta y nueve céntimos (7.076,79 €), cantidad que desglosa en los siguientes conceptos: 7 días de perjuicio personal moderado, 364 €; 12 días de perjuicio personal básico, 360 €; secuelas asociadas a un “perjuicio estético moderado”, 5.352,79 €, y “daño moral”, 1.000 €.

Adjunta a su escrito documentación clínica acreditativa de la asistencia sanitaria recibida y un total de ocho fotografías del lugar donde se produjo la caída.

Propone prueba testifical de tres personas a las que identifica.

**2.** Mediante Resolución de la Concejala Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 18 de mayo de 2018, se designa instructora y secretaria del procedimiento y se señala el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo.

**3.** Previo requerimiento formulado por la Instructora del procedimiento, el Jefe de la Policía Local señala el 26 de mayo de 2018 que, “tras consultar todos

nuestros archivos y comprobar las llamadas telefónicas recibidas, el mencionado día no aparece nada referente a dicha caída, con lo cual no se puede aportar ningún tipo de informe sobre lo solicitado”.

**4.** Con fecha 22 de agosto de 2018, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informa que, inspeccionado el lugar “donde presumiblemente ocurrieron los hechos, se trata de una zona peatonal de unos 5 m de ancho formada por baldosa hidráulica de 40 x 40 cm. En el lugar concreto que figura en las fotos se pueden apreciar cuatro baldosas rotas y ligeramente hundidas que producen unos resaltes sobre la rasante de la acera de unos 20 mm./ A pesar de ser una zona peatonal, consta el paso de vehículos por la misma para el acceso a los portales del bloque, lo que seguramente sea la causa de los desperfectos mencionados./ Por otra parte, el encendido del alumbrado urbano tiene lugar a través de relojes astronómicos, por lo que en la fecha que refiere la solicitante (6 de abril de 2018) este no se produciría hasta las 20:56 horas (ocaso). No podemos determinar las condiciones meteorológicas en ese día, pero 26 minutos antes del ocaso las condiciones de luz deberían ser suficientes para apreciar las irregularidades de la vía”.

**5.** Tras la designación de una nueva Instructora del procedimiento, los días 26 y 27 de septiembre de 2018 comparecen en las dependencias administrativas dos de las tres personas propuestas como testigos de los hechos. No acude a este acto la reclamante, a pesar de que consta acreditado en el expediente el ofrecimiento realizado al efecto.

La primera de las comparecientes manifiesta que “sobre las 20:00 h, aproximadamente, del día 6 de abril presencié la caída de la reclamante en la c/ ..... cuando salía la declarante del edificio que se encuentra situado en una esquina de dicha calle./ Igualmente, indica que al ver que sangraba por la nariz mucho la llevaron al Ambulatorio ..... (...). Señala que en el lugar de la caída había un socavón con baldosas sueltas, donde cayó la reclamante al tropezar cuando pasaba por ahí”.

Similar declaración realiza al día siguiente la segunda de las testigos.

**6.** Con fecha 29 de octubre de 2018, la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Langreo presenta en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Galicia un escrito de alegaciones en relación con la reclamación formulada. En él, sin discutir “que la reclamante hubiese sufrido una caída el día 6 de abril de 2018”, concluye, a la vista de la documentación incorporada al expediente, que si el accidente ocurrió “en el lugar referido” el mismo “no tiene por causa el estado de la calzada, sino que (...) es consecuencia de una falta de control de la propia deambulación, puesto que no estamos ante un obstáculo imprevisible, circunstancias anormales de visibilidad o imposibilidad de sortear la deficiencia existente en la calzada”.

Por otro lado, muestra su oposición a la indemnización pretendida por la interesada, valorando el daño sufrido en 570 €.

En cualquier caso, la entidad aseguradora entiende que la reclamación ha de ser desestimada.

**7.** Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la perjudicada el 8 de noviembre de 2018, no consta en el expediente que se hayan presentado alegaciones.

**8.** El día 28 de noviembre de 2018, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al entender, a la vista de lo actuado, que “no puede darse por acreditada la relación de causalidad, puesto que de las fotografías incorporadas al expediente e informe técnico municipal se muestra una acera de 5 metros en la que el desperfecto es perfectamente visible y con unos resaltes de apenas 20 mm, por lo que con un mínimo de diligencia de la reclamante se podría haber sorteado”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de noviembre de 2018, 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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), 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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que "El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste 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 15 de mayo de 2018, y los

hechos de los que trae origen se produjeron el día 6 de abril de ese mismo año, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, 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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

**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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. 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 34 de la citada Ley 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, cumpliéndose, por tanto, los requisitos de imputación del daño y relación de causalidad; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

**SEXTA.-** Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Langreo por las lesiones derivadas de la caída sufrida por la interesada tras un tropiezo “al pasar por unas baldosas que se encontraban rotas y hundidas, y dada la escasa luminosidad solar al estar oscureciendo (...), lo que le hizo perder el equilibrio con posterior caída”.

Con relación a la efectividad, tanto la caída y sus circunstancias como las lesiones que de ella se derivaron, resultan acreditadas en el expediente remitido. Así se desprende del testimonio prestado por dos de las personas que acudieron en ayuda de la accidentada, que según manifestaron habían presenciado la caída, y del diagnóstico alcanzado el mismo día del accidente -“herida facial nasal”- en el Servicio de Urgencias del Hospital .....

Ahora bien, el hecho de que ocurra un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable con ocasión de la utilización de una vía pública de titularidad municipal no implica que todo accidente acaecido en ella deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si el mismo se produjo como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. En concreto, hemos de analizar si el siniestro cuyo resarcimiento se pretende es derivación inmediata del mal estado de conservación y pavimentación de la vía y si la responsabilidad resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios 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.

Como viene señalando este Consejo reiteradamente (por todos, Dictamen Núm. 217/2017), en ausencia de estándares objetivos legalmente

impuestos las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, ni la reparación inmediata de cualquier defecto, por mínimo que sea. También hemos señalado que quien camine por una acera ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, puede haber obstáculos diversos, como árboles, mobiliario urbano, rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades. Por ello, y como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, los viandantes han de ser conscientes de los riesgos consustanciales a tal actividad, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía, las atmosféricas y las que de todo tipo concurren en su propia persona.

En la presente reclamación nos encontramos con un desperfecto formado por un conjunto de cuatro baldosas resquebrajadas -"ligeramente hundidas", según reconocen los propios servicios municipales- que presentan un desnivel máximo con respecto a la rasante de "unos 20 mm", a tenor de la medición efectuada por los servicios técnicos municipales. Dada esta conformación de los desperfectos existentes en el lugar del accidente, acorde con las fotografías proporcionadas por la reclamante junto con su escrito inicial, resulta difícilmente comprensible que las dos testigos que presenciaron la caída aludan a los mismos como un "socavón", cuya definición más próxima a las circunstancias concurrentes de las que se recogen en el Diccionario de la Lengua Española vendría referida a un "hundimiento del suelo por haberse producido una oquedad subterránea", mientras que en el caso que nos ocupa esa "oquedad subterránea" resulta ser sencillamente inexistente, pues se trata -según acreditan los técnicos municipales- de simples "resaltes sobre la rasante de la acera de unos 20 mm". Por lo demás, no debe prescindirse del dato de que estas irregularidades perfectamente visibles se localicen en la parte central de una zona peatonal ancha -5 metros-, lo que posibilita que sean sorteadas

con relativa facilidad, bastando para ello una mínima atención y diligencia por parte de los peatones.

Así las cosas, como hemos puesto de manifiesto en el Dictamen Núm. 96/2019, emitido a requerimiento de la misma autoridad consultante en una reclamación que guarda similitud con la que ahora nos ocupa, es doctrina reiterada de este Consejo con respecto al estándar de tolerancia relativo al desnivel viario (entre otros, Dictámenes Núm. 165/2018 y 20/2019) que los desperfectos que no rebasen cierta entidad -de ordinario cifrada en torno a los 3 centímetros- no son generadores de una situación de peligro capaz de causar caídas al común de los viandantes por tratarse de deterioros menores y visibles. Según reiterada jurisprudencia, estas irregularidades menores -ponderándose la anchura del paso y la visibilidad existente- no constituyen un riesgo objetivo ni pueden racionalmente considerarse factor determinante de una caída, al erigirse en obstáculos sorteables por la mayoría de los peatones a los que no cabe anudar un riesgo superior al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas (por todas, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 6 de junio de 2012 -ECLI:ES:TSJAS:2012:2795- y de 23 de enero de 2017 -ECLI:ES:TSJAS:2017:16-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª). Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, entendemos que en el presente caso nos encontramos ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que radica en una acera amplia, practicable, con luz -como lo confirma el hecho de que el sistema automático de encendido del alumbrado aún no se hubiera activado- y que carece de entidad suficiente como para estimar incumplido el estándar exigible al servicio público de conservación viaria, por lo que no puede erigirse en causa determinante del siniestro.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración municipal, 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

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.