

Expediente Núm. 46/2019  
Dictamen Núm. 178/2019

**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*

Secretaria:  
*de Vera Estrada, Paz,*  
Letrada Adjunta a la Secretaría General

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de julio 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 21 de febrero de 2019 -registrada de entrada el día 22 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 que atribuye a un bache en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 21 de junio de 2017, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que se limita a señalar que el día 26 de junio de 2016, “al ir caminando por una de las calles de la ciudad de Gijón, tropieza con un socavón cayendo al suelo y causándose diversos daños”, por los que procede a reclamar, si bien “las secuelas ocasionadas aún no han sido determinadas”.

**2.** Requerida de subsanación, el 14 de julio de 2017 presenta la perjudicada un escrito en el que concreta el lugar del siniestro (paso de peatones de la c/ .....), las lesiones sufridas ("contusión/distensión gemelar pierna dcha. Distensión dorsal ancho dcho."), el tratamiento rehabilitador seguido y las secuelas, cifrando el daño padecido en seis mil novecientos cuarenta euros con veintiocho céntimos (6.940,28 €).

Solicita la testifical de la persona que identifica y acompaña un manuscrito firmado por la misma, sin fechar, en el que manifiesta "haber visto la caída (...) en la c/ ..... (a) consecuencia del mal estado del pavimento en fecha 26-06-2016. El domingo 26 de junio, sobre las 22 horas aproximadamente, iba caminando por la c/ ..... cuando en el paso de cebra que cruza la calle, justo a mi lado, veo cómo una señora (...) cae al suelo (a) consecuencia de un socavón que hay en el mismo, causándole, según refiere, diversos daños y molestias./ Es por ello que le facilito mi n.º de tél., mi nombre y mi dirección para dejar constancia de lo sucedido, así como para corroborar el mal estado de la vía".

Acompaña igualmente diversa documentación clínica que comprende el informe del Servicio de Urgencias del Hospital ..... en el que consta su ingreso el día del accidente, a las 22:59 horas, manifestando "caída fortuita" y el diagnóstico mencionado. Figura igualmente una pericial privada de valoración del daño y las facturas de rehabilitación en la medicina privada.

Adjunta también fotografías del lugar de los hechos en las que se aprecia que en el paso de cebra, con regulación semafórica, la franja central de las tintadas en blanco presenta en uno de sus lados algunas estrías o grietas y un ligero desconchado que contrastan con la pintura blanca, habiéndose tomado una de ellas -según afirma- "el día inmediatamente después del siniestro", y en otras instantáneas se advierte que la zona deteriorada ha sido reparada.

**3.** Mediante oficio de 22 de agosto de 2017, la Técnica de Gestión de la Sección de Gestión de Riesgos comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo. En el mismo escrito se la requiere para que presente el pliego de preguntas que interesa se le formulen al testigo.

**4.** El día 23 de agosto de 2017 libra un informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Servicio municipal homónimo. En él reseña que “el bache ha sido reparado” y se encontraba “centrado en un paso de peatones de unos 4,5 m de ancho, con unas dimensiones de 1 x 0,50 metros y con una profundidad de 0-2 centímetros provocados por agotamiento de la capa de rodadura”.

**5.** Recabado informe a la Policía Local, se incorpora al expediente un oficio expresivo de que no hay constancia alguna de los hechos en los archivos policiales.

**6.** Presentado por la perjudicada el pliego de preguntas, el día 15 de marzo de 2018 comparecen el testigo y el representante de esta. Tras señalar aquel que no tiene ninguna relación con la reclamante, indica que el día de los hechos se encontraba “en la calle ....., esquina calle ....., en lo que es el semáforo para cruzar y ella enfrente”, y que “era de noche”, pues “serían sobre las nueve y media o las diez”. Afirma que “pudo ver (...) con claridad dónde tropezó”, precisando que “en el momento (en) que iba a cruzar vi a la persona retorcer el pie y caer (...), fui a auxiliarla y entonces fue cuando vi el agujero en el que metió el pie”. Interrogado sobre si se hubiese producido la caída de no existir “el socavón”, responde que “eso solamente Dios lo sabe”. A preguntas formuladas por el Instructor del procedimiento, manifiesta que no recuerda las circunstancias climatológicas, que había suficiente visibilidad (la “normal”) y que no existía obstáculo alguno que impidiese ver el desperfecto viario. Finalmente reconoce sobre las fotografías que se le exhiben el lugar del siniestro.

**7.** Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio de 27 de abril de 2018, el representante de la interesada comparece en las dependencias administrativas y obtiene una copia del expediente. No consta que se hayan presentado alegaciones.

**8.** El día 5 de noviembre de 2018, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos formulan propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella se tienen por probadas las

circunstancias de la caída, en mérito a la testifical practicada, pero se estima que el desperfecto viario (oquedad de "cero a dos centímetros") no excede del estándar exigible al servicio de conservación de las vías públicas.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de febrero de 2019, 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 los enlaces correspondientes para la consulta del expediente electrónico.

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 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 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 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 21 de junio de 2017, y la caída de la que trae origen se produce el día 26 de junio de 2016, 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 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 un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por la interesada como consecuencia de una caída en un paso de peatones en la calle ....., de Gijón, al anochecer del día 26 de junio de 2016, que atribuye a un “bache” en la calzada.

Queda acreditada en el expediente la realidad de los daños sufridos por la accidentada, a la vista de la documentación clínica aportada, y la Administración estima probadas las circunstancias de la caída, pues aunque solo encuentran sustento en la testifical practicada a instancias de aquella, el testigo parece manifestarse rectamente.

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 percance.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala 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; obligación que alcanza al mantenimiento y conservación de todos los elementos existentes en las mismas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, 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, siendo responsable, en

principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

En el supuesto planteado la reclamante refiere que “tropieza con un socavón”, y el testigo examinado precisa que cuando fue a auxiliarla vio “el agujero en el que metió el pie”, que identifica a la vista de las fotografías que se le exhiben. A la luz de las instantáneas, aportadas por la propia interesada, se observa que se trata de un paso de cebra con regulación semafórica que presenta, en un costado de la franja central de las tintadas en blanco, un ligero desconchado al lado de algunas grietas que contrastan con la pintura blanca. En el informe librado por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas se aprecia que el bache, ya reparado, se encontraba en esa franja central y que la oquedad tenía “una profundidad de 0-2 centímetros provocados por agotamiento de la capa de rodadura”, sin que nada se oponga al respecto en el trámite de audiencia.

Incontrovertidas, pues, la entidad del desperfecto y las circunstancias de su entorno -un “bache” que no rebasa los dos centímetros de desnivel, en la mediana de un paso peatonal, a uno de sus costados-, este Consejo Consultivo comparte la conclusión desestimatoria de la propuesta de resolución aunque el desperfecto se ubique en un espacio destinado al tránsito de viandantes.

No se ignora que la entidad de la deficiencia ha de ser puesta en relación con las concretas circunstancias que concurren en cada caso. Al respecto, este Consejo ha tenido oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones (por todos, Dictámenes Núm. 8/2013 y 237/2018) acerca de la singularidad y trascendencia que debe darse al hecho de que el deterioro viario que provoca la caída se encuentre precisamente en un paso de peatones; circunstancia que concurre en el presente supuesto. Tal como razonamos en los asuntos citados, “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 semafóricamente 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”.

Según reiterada doctrina jurisprudencial, las irregularidades de escasa entidad -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-, de 23 de enero de 2017 -ECLI:ES:TSJAS:2017:16-, y de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079-).

En el asunto sometido a nuestra consideración han quedado acreditadas la existencia de semáforo, la plena visibilidad del desconchado -que contrasta con el tono blanco de la franja deteriorada, confirmando el testigo examinado que nada obstaba su fácil percepción- y la ubicación de la oquedad en la mediana de la calzada y, a su vez, en uno de los márgenes o costados del paso de cebra, cuya anchura permitía holgadamente atravesar la vía sin aproximarse al bache. En este contexto, y dadas sus reducidas dimensiones, se concluye que la anomalía que trata de erigirse como factor causal del daño carece de la entidad suficiente como para estimar que se incumple el estándar exigible al servicio público. Delimitado este en términos de razonabilidad, 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 un paso de peatones, concurriendo en este caso las notas de moderada entidad de la anomalía y plena visibilidad del desperfecto.

Por lo demás, la posterior reparación de las deficiencias existentes en la zona no supone reconocimiento de responsabilidad, sino que tal circunstancia lo único que revela -como viene señalando este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2014, 190/2015 y 13/2017)- es la diligencia en el cumplimiento por parte del Ayuntamiento reclamado de su obligación de conservación del viario. 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 por el simple hecho de que ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, y que 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,

(P. A. LA LETRADA ADJUNTA A LA SECRETARÍA GENERAL)

Fdo.: Paz de Vera Estrada

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.