

Expediente Núm. 91/2019  
Dictamen Núm. 212/2019

**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 13 de septiembre 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 23 de abril de 2019 -registrada de entrada el día 25 de ese 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 que atribuye al mal estado de los adoquines de una calle semipeatonal.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 24 de enero de 2018, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados tras sufrir una caída en la vía pública.

Expone que el día 20 de enero de 2018, “a mediodía”, sufrió una caída en la calle “A”, “a su entrada por la parte colindante con la calle `B´”, debido a

la existencia de “un bordillo levantado” y “los adoquines de esa calle peatonal levantados”.

Refiere que como consecuencia de ella se golpeó la rodilla derecha, lo que acredita con la aportación de un informe clínico del Servicio de Urgencias del Hospital ..... en el que consta que fue derivada desde Atención Primaria por “contusión en la rodilla derecha tras caída casual esta mañana en la calle”.

Tras indicar que existe un parte de la Policía Local donde se reflejan los hechos producidos, solicita que se la indemnice por los “daños físicos, morales y psicológicos”.

Aporta un recibo de taxi por importe de 4,20 €, y manifiesta no disponer de la factura relativa a “la cantidad de 65 € por las roturas del pantalón”.

**2.** Mediante Resolución del Concejal de Policía, Régimen Interior, Transporte y Personal del Ayuntamiento de Langreo de 26 de enero de 2018, se acuerda “tramitar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada” y designar instructora y secretaria del procedimiento, requiriendo a la interesada para que fije la valoración económica del daño, advirtiéndole que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, si no lo hiciera se le tendrá por desistida de su petición.

Consta en ella, asimismo, la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

**3.** El día 14 de febrero de 2018, la interesada presenta un escrito en el que cuantifica el daño en mil euros (1.000 €), “según asesoramiento jurídico por el daño en ropa, físico y psicológico”.

Acompaña el Auto del Juzgado de 1.ª Instancia e Instrucción N.º 1 de Langreo de 26 de enero de 2018, por el que se acuerda el sobreseimiento libre y el archivo de las actuaciones instruidas con motivo del parte remitido por el centro hospitalario, y un informe del centro de salud de 9 de febrero de 2018 en el que se hace constar que en el día de la fecha la paciente presenta “hematoma en la cara interna en resolución y leve peloteo rotuliano”.

**4.** Con fecha 6 de marzo de 2018, el Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo remite al Departamento de Secretaría el parte suscrito por un agente el día de los hechos. En él se deja constancia de que tras recibir una llamada de la implicada, aquel se traslada al lugar y realiza fotografías de la zona -que se adjuntan a ese escrito-, consignándose los datos de una testigo de lo sucedido.

**5.** El día 27 de abril de 2018, la interesada presenta un escrito en el registro municipal en el que solicita que se tenga en cuenta el importe de las facturas que acompaña, así como el tiempo transcurrido desde el accidente (aporta un informe de un especialista privado).

**6.** Obra incorporado al expediente un informe, suscrito por el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo el 14 de agosto de 2018, en el que se constata la existencia de un "hundimiento en una superficie de 2 x 1 m aproximadamente" que "puede llegar a alcanzar los 3,5 cm de altura", aunque los desperfectos "son perfectamente visibles y evitables dada la amplitud de la zona", que es "de tráfico restringido".

Incluye en el informe una imagen de la vía en la que se aprecia que se trata de una calle adoquinada semipeatonal.

**7.** Mediante escrito de 6 de marzo de 2019, la compañía aseguradora de la Administración interesa que se desestime la reclamación, al entender que la caída se produjo no por el estado de la calzada sino como 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".

**8.** Conferido trámite de audiencia mediante oficio notificado a la reclamante el 27 de marzo de 2019, esta presenta el día 9 de abril de 2019 dos escritos en el

registro municipal en los que autoriza a dos letradas distintas “a realizar cuantas gestiones sean necesarias en relación con el expediente”.

Al día siguiente se recibe en el registro municipal un escrito en el que la perjudicada reitera que la caída se produjo “a consecuencia del mal estado del bordillo y los adoquines de la calzada”, y afirma que las fotografías aportadas por la Policía Local acreditan el “mal estado del pavimento”, apreciándose en ellas “la holgura entre los adoquines de la calzada en una zona de tránsito peatonal”.

Cuantifica la indemnización solicitada en seis mil trescientos veintidós euros con diecisiete céntimos (6.322,17 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 101 días de perjuicio personal básico, 15 días de perjuicio personal particular moderado, 3 puntos de secuelas y gastos médicos y de desplazamiento. Adjunta informes médicos del servicio público de salud, facturas y un informe pericial de valoración del daño.

**9.** El día 12 de abril de 2019, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que las consecuencias del accidente no resultan imputables al Ayuntamiento. En ella razona que, a la vista de las fotografías y los informes incorporados al expediente, el desperfecto era “perfectamente visible y evitable”, por lo que de haber prestado la interesada “un nivel de atención exigible resultaba fácilmente superable”. Cita al respecto la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo de 12 de noviembre de 2018, que establece que “no puede pretenderse que las calles estén en perfecto estado y que cualquier deficiencia deba ser concebida como causante de riesgo, pues tal concepción escapa de lo razonablemente exigible y consagra una responsabilidad automática que la jurisprudencia proscribe”.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de abril 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 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 24 de enero de 2018,

habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 20 de ese mismo mes, 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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, se aprecia que la solicitud de subsanación cursada a la perjudicada el día 26 de enero de 2018 al objeto de que proceda a aportar la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial yerra al vincular su desatención con el desistimiento de la reclamación. En relación a ello hay que recordar que el artículo 67 de la LPAC -en el que se regulan las solicitudes de iniciación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, y cuyo apartado 2 establece los aspectos que "se deberán especificar" en la reclamación- precisa, en cuanto a la evaluación económica de la responsabilidad, que solo debe reflejarse "si fuera posible". Por tanto, la intimación formulada carece de fundamento, pues una eventual falta de aportación de la evaluación económica en caso de no ser posible en el momento en el que se requiere no supone incumplimiento del deber de subsanar y, en consecuencia, no puede dar lugar a una resolución por desistimiento.

Asimismo, se aprecia que el procedimiento se ha paralizado indebidamente hasta en dos ocasiones sin que exista causa aparente que lo justifique, provocando con ello que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya 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 que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 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 LRRL), 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 los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída que la reclamante imputa al mal estado del bordillo y del pavimento de una calle semipeatonal.

La realidad de las lesiones que dice haber sufrido como consecuencia del accidente ha quedado acreditada mediante los informes médicos que ella misma aporta, donde figura que padeció una "contusión en la rodilla derecha" secundaria a una "caída casual esta mañana en la calle", precisando para su curación tratamiento médico y fisioterapia.

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 concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados 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

percance. Para ello constituye, a su vez, un presupuesto previo imprescindible la verificación de las circunstancias fácticas en las que el mismo se produjo.

En el presente caso la reclamante refiere haber tropezado en la calle "A", entrada por la parte colindante con la calle "B", al encontrarse un bordillo y los adoquines de esa calle semipeatonal levantados. Esta versión de los hechos coincide con lo manifestado por ella al agente policial que se personó en los momentos posteriores a la caída y tomó dos fotografías de la zona en las que se aprecian los desperfectos mencionados. Pese a que hubiera sido preferible que su relato fuese corroborado por la testigo identificada en el atestado policial, parece que la Instructora del procedimiento no juzgó necesario emplazarla y asume que el percance tuvo lugar según lo indicado por la perjudicada. Por tanto, y dado que las deficiencias en la instrucción no pueden suponer un perjuicio para los interesados, aceptamos que los hechos se produjeron en la forma expuesta por la reclamante, sin que ello signifique prejuzgar la consideración jurídica que merezca la relación del estado de la acera con el servicio público; asunto que se examinará a continuación.

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. 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.

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, aplicable también al referido deber de vigilancia municipal,

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 pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

Igualmente, hemos señalado en relación con el estándar de calidad exigible en supuestos como el presente, en el que el lugar de la caída coincide con una vía semipeatonal en la que el tráfico de vehículos se encuentra restringido (por todos, Dictamen Núm. 114/2017), que el deber genérico municipal de conservación y mantenimiento de las vías urbanas se extiende con igual intensidad al conjunto de la vía, sin diferenciar, por tanto, entre la acera y la calzada en la que se permite aquel paso ocasional y limitado.

Según lo informado por el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo, las deficiencias denunciadas por la interesada se encuentran en una "zona de tráfico restringido compuesta por un carril de rodadura, con pavimento de adoquines de 3 m de ancho y amplias aceras a ambos lados realizadas con pavimento de baldosa hidráulica". Respecto a la entidad del desperfecto, el técnico municipal reconoce la existencia de un "hundimiento en una superficie de 2 x 1 m aproximadamente producida por el tráfico rodado, lo que provoca el desencaje de los adoquines y la aparición de resaltes que pueden llegar a alcanzar los 3,5 cm de altura", aunque matiza que los desperfectos "son perfectamente visibles y evitables dada la amplitud de la zona, sobre todo teniendo en cuenta que se encontraba cruzando la calle y que el suceso se produjo a plena luz del día (mediodía)". En efecto, a la vista de las fotografías obrantes en el expediente se observa que algunas piezas del pavimento adoquinado están separadas y ligeramente hundidas, si bien el conjunto afectado por estas imperfecciones se encuentra en el centro de la vía habilitada para el tránsito rodado y, además de resultar perfectamente visible

para los viandantes a la luz del día, momento en el que se produce el percance, se puede sortear fácilmente gracias a la amplitud de las aceras que lo delimitan.

Como viene manifestando este Consejo en supuestos en los que los desperfectos de la vía ocasionan un desnivel que ronda los tres centímetros de profundidad (entre otros, Dictámenes Núm. 121/2015 y 107/2018), “el hecho de que el desnivel se halle en la zona central de la calzada de una vía semipeatonal no es motivo para apreciar infracción del estándar -como pretende el interesado-, toda vez que (...) constatamos la existencia de dos franjas laterales, a modo de acera, suficientemente amplias y en buen estado general, lo que permite caminar sin pisar el desnivel”. Según reiterada jurisprudencia, estas irregularidades de escasa entidad -ponderándose la anchura del paso y la visibilidad existente- no entrañan un riesgo objetivo ni pueden racionalmente considerarse factor determinante de una caída, por tratarse de obstáculos sorteables por el común de los peatones a los que no cabe anudar un riesgo superior al ordinario asumido 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 1ª). Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, se concluye que el servicio de conservación de las vías públicas urbanas no comprende su mantenimiento en una conjunción total de plano del viario público, carente de cualquier desperfecto, lo que nos lleva a afirmar que no alcanza a la obligación de evitar que existan unos adoquines ligeramente hundidos respecto al pavimento en el que se insertan.

En estas condiciones, compartimos la conclusión desestimatoria que alcanza el Ayuntamiento de Langreo en la propuesta de resolución que somete a nuestra consideración, puesto que entendemos 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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.