

Expediente Núm. 129/2019  
Dictamen Núm. 251/2019

**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 29 de octubre 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 28 de mayo de 2019 -registrada de entrada el día 31 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 28 de febrero 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 25 de febrero de 2018 iba “caminando por la calle ....., a la altura del centro de salud, en dirección al parque por la acera junto al río, entre dos bancos y un elemento ornamental”, momento en el que “me retuerzo el pie izquierdo y caigo al suelo” debido “al estado de las baldosas”.

Indica que como consecuencia de la caída tuvo que acudir al centro de salud y posteriormente al hospital, donde le fue diagnosticada una “fractura de maléolo peroneo izquierdo”.

Solicita que se tomen “las medidas necesarias para solucionar el problema de las baldosas sueltas en esta zona”, así como el resarcimiento de los “daños y perjuicios por las lesiones ocasionadas”.

Proporciona los datos de una persona que le ayuda en “el momento (en) que suceden los hechos” y señala que la Policía Local tras ser requerida vía telefónica por la accidentada levantó acta del suceso.

Adjunta a su escrito fotografías de las baldosas y de la zona en la que ocurrieron los hechos, informes médicos y el parte de baja laboral.

**2.** Mediante Resolución de la Concejala Delegada de Policía, Régimen Interior, Transporte y Personal del Ayuntamiento de Langreo de 1 de marzo de 2018, se acuerda designar instructora y secretaria del procedimiento, tramitar la reclamación y requerir a la interesada para que aporte la valoración económica del daño “una vez disponga del alta médica”, así como los informes médicos y el parte de alta, 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 15 de marzo de 2018, la interesada presenta en el registro municipal un escrito en el que comunica que “actualmente se encuentra de baja y lo estará hasta, al menos, el 1 de abril de 2018”, tal como se refleja en el parte de

confirmación que adjunta. Igualmente, pone de manifiesto que se le ha colocado “una bota de yeso en la pierna dañada” y que tiene cita con el especialista el 28 de marzo de 2018 “para valorar la evolución de la fractura” (aporta documentación médica que lo acredita). Por ello solicita una ampliación del plazo para presentar la documentación requerida “hasta la fecha de alta y recuperación total”.

**4.** Mediante escrito de 16 de marzo de 2018, la Secretaria del procedimiento comunica a la perjudicada la suspensión de la tramitación del mismo hasta que se presente la documentación requerida.

**5.** Con fecha 26 de marzo de 2018, el Jefe de Policía del Ayuntamiento de Langreo traslada al Departamento de Secretaría el informe policial elaborado por los agentes actuantes el día de la caída -25 de febrero de 2018-. En él hacen constar que tras recibir una llamada de la implicada se trasladan al lugar de los hechos, señalándoles esta “el punto concreto de la acera en donde se había caído debido al leve hundimiento de dos baldosas de la acera, a unos metros de la marquesina de la parada del bus”. Se adjuntan dos fotografías del estado de las baldosas.

**6.** El día 14 de agosto de 2018, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informa que, inspeccionada la zona donde presumiblemente ocurrieron los hechos, se constata la existencia de “dos baldosas rotas y ligeramente hundidas que, por el reportaje fotográfico que se acompaña, producen unos resaltes sobre la rasante de la acera de unos 20 mm”. Añade que no constan otras caídas en la zona y que los desperfectos han sido reparados.

Incluye en el informe una imagen de la acera que describe como “de unos 6 m de ancho, formada por baldosa hidráulica de 40 x 40 cm”.

**7.** Mediante escrito de 14 de noviembre de 2018, la reclamante pone en conocimiento del Ayuntamiento que ha recibido el alta médica el día 9 de noviembre de 2018, por lo que procede a cuantificar el daño sufrido en la suma total de doce mil setecientos treinta y un euros con setenta y seis céntimos (12.731,76 €), de los cuales 2.250 € lo serían en concepto de “perjuicio grave” por los 30 días que tuvo la pierna “enyesada” y encontrarse “incapacitada”; 1.560 € por “perjuicio moderado al padecer importantes dolores y dificultades en mi movimiento (...) a la retirada del yeso”; 5.910 € “por el resto de tiempo de mi baja laboral” (197 días); 2.475,76 € en concepto de lucro cesante y 536 € por gastos de fisioterapia y tratamiento.

Adjunta a su escrito fotografías de la zona, informes médicos, partes de confirmación de incapacidad temporal, documentación para el cálculo del lucro cesante por las cuantías retributivas dejadas de percibir y facturas de una clínica de fisioterapia.

**8.** Mediante escrito de 14 de noviembre de 2018, la Secretaria del procedimiento comunica a la interesada la admisión de la prueba testifical propuesta, el día y hora en que se celebrará y la posibilidad de asistir a la misma y formular preguntas.

El día 27 de noviembre de 2018 comparece en las dependencias administrativas la testigo, que manifiesta no conocer a la reclamante. Indica que “observó a una señora que caía al suelo, más o menos donde se encuentra un cartel y banco en la citada acera, punto que coincide con las fotografías que le muestran obrantes en el expediente, folio 4”. Cree que “cayó por un pequeño desnivel que existía en la acera”. Finalmente, aclara que “era por la mañana (...) y no recuerda que (...) estuviera nevando ni lloviendo”.

**9.** Con fecha 27 de noviembre de 2018, la Secretaria del procedimiento solicita a la compañía aseguradora un informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial.

El 21 de mayo de 2019, la entidad aseguradora comunica al Ayuntamiento que la documentación de que disponen es insuficiente para valorar la pérdida de calidad de vida temporal, ya que “no aporta documentación sobre el seguimiento médico desde la retirada de la bota de yeso, que tuvo lugar en marzo”.

**10.** Mediante oficio notificado a la interesada el 20 de mayo de 2019, la Secretaria del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días.

Con fecha 27 de ese mismo mes, la perjudicada presenta un escrito en el registro municipal en el que relata nuevamente los hechos y manifiesta no tener alegaciones que realizar.

**11.** El día 28 de mayo de 2019, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, aunque da por acreditada la realidad de la caída, tanto por las declaraciones de la testigo como por los informes de la Policía Local, considera que en el caso analizado “no pueden imputarse a la Administración municipal las consecuencias del accidente, producido a plena luz del día, en una acera peatonal de más de seis metros y con dos baldosas ligeramente hundidas, y con un desnivel de apenas 2 cm, perfectamente visibles con un mínima atención”.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de mayo 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 28 de febrero de 2018, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 25 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, observamos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, se repara en que la solicitud de subsanación cursada a la perjudicada el día 1 de marzo de 2018 al objeto de que aporte la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial se equivoca al vincular su desatención con el desistimiento de la reclamación. Con relación a ello, ya hemos advertido a esa misma autoridad consultante 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 no puede dar lugar a una resolución por desistimiento.

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 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 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.-** La reclamante interesa una indemnización por las lesiones sufridas tras una caída que atribuye al mal estado de las baldosas que conforman la acera.

De los informes clínicos que aporta se desprende que el día 25 de febrero de 2018 acude al hospital derivada por su médico de Atención Primaria por “fractura peroné izdo.” tras sufrir una “caída casual”, por lo que se le realiza un estudio radiográfico en el que se aprecia una “fractura maléolo peroneo izdo.” que precisó tratamiento con férula y bota de yeso, así como rehabilitación, permaneciendo en situación de baja laboral hasta el 9 de noviembre de 2018.

Ahora bien, 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 la misma deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si este 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 mantenimiento de la vía pública,

como pretende la reclamante, y si la responsabilidad resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público.

Con carácter previo debemos considerar las circunstancias concretas del percance sufrido, sin las cuales no es posible establecer el nexo causal entre el daño alegado y el servicio público a cuyo funcionamiento se imputa la responsabilidad patrimonial.

Del conjunto de la prueba practicada debemos dar por acreditada la realidad de la caída en la calle ....., de Sama, a la altura del centro de salud.

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 otros equipamientos de su titularidad”, y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso, y entre otros, el servicio 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, 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 ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo viene afirmando que las obligaciones del servicio público han de ser definidas 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 o en la calzada 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 al paseo, 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.

En el caso que nos ocupa, la interesada atribuye el percance sufrido "al estado de las baldosas", que -según indica- se encontraban "seltas" y ello propició su tropiezo y posterior caída. En las fotografías que aporta se puede observar un pavimento compuesto por baldosas rectangulares de las cuales dos presentan un ligero desnivel respecto a la rasante, y así lo corrobora la testigo de los hechos, quien manifestó en su comparecencia que "cayó por un pequeño desnivel que existía en la acera".

La escasa profundidad del hundimiento -apuntada por la propia testigo- queda patente a tenor de lo informado por el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo, que a la vista del reportaje fotográfico que se acompaña considera que las baldosas afectadas "producen unos resaltes sobre la rasante de la acera de unos 20 mm". Asimismo, el informe de los agentes de Policía Local que acudieron el día del percance alude "al leve hundimiento de dos baldosas de la acera, a unos metros de la marquesina de la parada del bus".

En relación con otros supuestos de accidentes atribuidos a deficiencias similares, ya hemos afirmado que no basta con proclamar el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración para deducirla, sino que procede preguntarse si la existencia de una baldosa suelta o inestable, ligeramente hundida y la probabilidad de que se pise -la mayoría de las veces sin más consecuencias que un mínimo desequilibrio que no impide reanudar el paseo- constituye un riesgo general razonable que asume cualquier viandante, cualesquiera que sean su edad y sus concretas circunstancias, cuando utiliza las vías públicas urbanas (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2006 y 213/2018). Al respecto, este Consejo viene señalando que los defectos aislados en el pavimento que no superen cierta entidad -normalmente los 3 centímetros- no son suficientemente relevantes como para ser reprochables a la Administración en cuestión (por todos, Dictamen Núm. 188/2018).

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, este Consejo considera que en el presente supuesto nos hallamos ante una irregularidad que resulta jurídicamente irrelevante, teniendo en cuenta su limitada dimensión y que el percance se produce en una acera con suficiente amplitud (seis metros) y a plena luz del día, sin que la interesada refiera la existencia de obstáculos que pudieran dificultar su visibilidad, ni circunstancias meteorológicas que fueran adversas, según reconoce también la testigo a preguntas formuladas por el Ayuntamiento. Tampoco hay constancia de la presentación de quejas o de la existencia de otras caídas previas que pudieran haber alertado a la Administración local sobre la existencia del desperfecto descrito. En consecuencia, los hechos referidos nos conducen a la existencia del riesgo ordinario que asume cualquier ciudadano cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública, por lo que no apreciamos nexo causal entre el accidente sufrido y el servicio público municipal, que se desenvuelve dentro de los parámetros de razonabilidad exigibles sin infringir el estándar medio de valoración de su funcionamiento.

Finalmente, debemos poner de relieve que el Ayuntamiento procedió a la reparación de las baldosas ubicadas en la acera donde se produjo el suceso, tal y como se desprende del informe del Jefe de los Servicios Operativos. Al respecto, tenemos que señalar que la posterior reparación del defecto, una vez conocido, no supone el reconocimiento de responsabilidad por la Administración actuante, sino una intervención municipal tendente al mantenimiento del viario en condiciones óptimas que acredita la mayor diligencia en el cumplimiento de su obligación de conservación del mismo.

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

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.