

Dictamen Núm. 296/2020

**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 diciembre de 2020, por medios electrónicos, 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 14 de septiembre de 2020 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 4 de septiembre de 2019, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas a consecuencia de una caída, ocurrida el día 22 de agosto de 2019 cuando se disponía a entrar en el portal de su domicilio, sito en la calle .....

Manifiesta que sufrió “una lesión en el pie izquierdo” al pisar “una de las baldosas que están sueltas”.

Identifica a dos testigos del percance.

Adjunta fotografías de las losetas y un informe del Servicio de Urgencias de la Fundación Hospital ....., de 22 de agosto de 2019, en el que se consigna "caída en la calle (...) sin TC ni pérdida de conocimiento. Dolor en pie y tobillo izdos. Resquemor en rodilla D". En la exploración física presenta "rodilla D: abrasión en cara anterior rodilla. No derrame articular. Flexoextensión normal. No signos de inestabilidad articular./ Pie y tobillo izdos.: dolor a la palpación en maléolo externo y base 5.º metatarsiano". Se le realiza radiografía de pie y tobillo izdo., apreciándose una "fractura base 5.º metatarsiano sin desplazar". Se recomienda "férula dorsal de yeso pie izdo." y revisión en el Servicio de Traumatología.

**2.** Mediante oficio de 11 de septiembre de 2019, la Técnica de Gestión de la Sección de Gestión de Riesgos notifica a la interesada 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. Asimismo, le comunica que "falta la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial que solicita, si fuera posible en este momento; de no ser así, deberá aportarla tan pronto como sea posible".

**3.** El día 19 de septiembre de 2019, el Jefe del Servicio de Policía local señala que en los registros administrativos de sus dependencias no hay constancia alguna sobre los hechos.

**4.** Con fecha 2 de octubre de 2019, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas emite informe en el que refiere que "los desperfectos que existían en la acera previamente a la reparación consistían en dos baldosas sueltas, ocasionando desniveles inferiores a un centímetro. Como se puede observar en las fotografías adjuntas, la acera existente en la calle tiene un ancho de unos 2,50 metros, encontrándose el desperfecto en el borde de la acera más pegado a la

calzada. Así mismo, se puede observar la falta de obstáculos en la zona que pudieran afectar a la visibilidad de los desniveles”.

Incorpora al informe dos fotografías.

**5.** El día 16 de octubre de 2019 la interesada presenta diversos informes médicos. En las notas de progreso de la Fundación Hospital ..... correspondientes al 11 de octubre de 2019 se reseña que tras “7 semanas” la paciente “tiene dolor en el foco”. La radiografía practicada muestra “fractura consolidada. Para caminar y tratamiento rehabilitador./ Rev. al alta en RHB de .....”.

**6.** Mediante escrito de 30 de octubre de 2019, la Técnica de Gestión de la Sección de Riesgos notifica a la interesada que “podrá presentar (...) en el plazo de diez días” el nombre, apellidos, n.º de DNI y dirección de los testigos”, así como el pliego de preguntas que “desea les sean formuladas a los (...) propuestos”.

No consta en el expediente que la reclamante haya presentado pliego de preguntas.

**7.** Citados los testigos propuestos para la realización de la práctica de la prueba testifical, no consta en el expediente que hayan comparecido.

**8.** Mediante escrito notificado a la interesada el 8 de enero de 2020, la Técnica de Gestión de la Sección de Gestión de Riesgos le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

La interesada no comparece en este trámite.

**9.** Con fecha 28 de mayo de 2020, la perjudicada presenta en el registro municipal nuevos informes médicos en los que se objetiva que “no se ve fractura./ Alta”.

El día 10 de junio de 2020, presenta un escrito en el que fija en ocho mil diez euros (8.010 €) el *quantum* indemnizatorio, considerando que estuvo 210 días de baja.

**10.** El día 10 de septiembre de 2020, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos elaboran propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella consideran que “las circunstancias concretas del accidente solo se sustentan en las afirmaciones realizadas por la perjudicada, lo que no es suficiente para tenerlas por ciertas a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración”. Añaden que “aunque se hubiese acreditado el modo y el lugar en que se produjo el accidente el sentido de la resolución habría sido igualmente desestimatorio”, pues según el informe del Servicio de Obras Públicas “los desperfectos (...) consistían en dos baldosas sueltas, ocasionando desniveles inferiores a un centímetro”.

**11.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de septiembre de 2020, 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 4 de septiembre de 2019, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 22 de agosto de 2019, 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 que esta se adopte, 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 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 las lesiones sufridas por la interesada tras caer en la vía pública cuando accedía al portal de su domicilio, “al pisar una de las baldosas que están sueltas” en la acera.

Los informes médicos aportados acreditan la realidad de los daños derivados de una caída.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso

examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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.

Sin embargo, en el presente caso la cuestión no radica en la delimitación del servicio público municipal referido a los estándares de mantenimiento de las aceras y calles, sino en algo previo, la determinación de los hechos por los que se reclama. Estando acreditado el daño sufrido, no lo está la causa que lo produce, que según la reclamante se debe a unas “baldosas sueltas” al lado del portal de su domicilio. La invocada deficiencia -y su escasa entidad- queda acreditada por el informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas, pero los documentos incorporados al expediente solo alcanzan a probar, sin conexidad suficiente, la realidad misma de la lesión sufrida y el irregular estado del pavimento en un punto de la acera. El resto de los elementos fácticos con los que se construye la reclamación de responsabilidad patrimonial, singularmente el hecho de la caída en el lugar que se invoca, únicamente encuentran apoyo en las declaraciones de la propia afectada, sin que a lo largo del procedimiento haya aportado ningún medio de prueba que permita tenerlos por acreditados.

En efecto, el informe del Servicio de Urgencias de la Fundación Hospital ..... solo refiere el hecho de la caída en la calle por transcripción de lo manifestado por la interesada, y los testigos señalados por esta son puntualmente citados por el Ayuntamiento y no comparecen.



Este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores en relación con supuestos similares señalando que, “cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia de prueba es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante (...) e impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración” (por todos, Dictamen Núm. 198/2006).

Este Consejo coincide, en suma, con la propuesta de resolución, tanto en ese déficit probatorio como en la desestimación de la reclamación formulada aunque se tuviera por acreditado el percance. En relación con accidentes atribuidos a deficiencias similares, venimos reiterando 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 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. Al respecto, venimos apreciando que los defectos aislados en el pavimento que no superen cierta entidad -y en este caso se constata que no rebasa 1 cm- no son suficientemente relevantes para estimar una infracción del estándar exigible, y no han de reputarse causa eficiente de una caída sino concreción del riesgo ordinario que asume cualquier viandante cuando transita -consciente o distraídamente- por la vía pública (por todos, Dictámenes Núm. 31/2006 213/2018 y 251/2019).

En consecuencia, no podemos sino reiterar la doctrina ya señalada de este Consejo declarando que, aunque consta la realidad de la lesión sufrida por la reclamante en su pie izquierdo, no se aporta prueba adecuada y suficiente que permita imputar ese efecto lesivo a la Administración, ni por tanto considerar que dicho daño sea consecuencia directa del funcionamiento normal

o anormal del servicio público, puesto que las circunstancias concretas del percance solo encuentran justificación en lo afirmado por la propia interesada, lo que no es bastante para tenerlas por ciertas.

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,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.