

Dictamen Núm. 64/2022

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

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*  
*Baquero Sánchez, Pablo*

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 24 de marzo de 2022, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 16 de febrero de 2022 -registrada de entrada el día 17 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón 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 26 de octubre de 2020, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que el día 1 de octubre de 2020, “cuando pasaba por la calle ....., esquina con la calle ....., al pisar sobre una tapa de registro” resbaló y cayó al suelo, golpeándose en la muñeca y en el hombro.

Manifiesta que debido a ello presenta una fractura de húmero proximal izquierdo.

Indica que en el momento de la caída fue asistida por “dos personas que pasaban por el lugar” y cuyos datos pondrá en conocimiento del Ayuntamiento cuando proceda, y que posteriormente acudió su hija a “la Policía Local de Gijón para poner en su conocimiento estos hechos”.

**2.** El día 10 de noviembre de 2020 el Jefe del Servicio de Policía Local del Ayuntamiento de Gijón informa que, “consultados los archivos de esta Jefatura (...), se ha podido comprobar que no hay constancia alguna sobre los hechos a que se hace referencia”.

**3.** Mediante escrito de 11 de noviembre de 2020, una Técnica de Gestión del Ayuntamiento de Gijón comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y notificación del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

Asimismo, la requiere para que facilite los datos identificativos de los testigos y para que presente el pliego de preguntas que interesa se les formulen.

El 24 de noviembre de 2020, la perjudicada atiende al requerimiento efectuado y acompaña una fotografía del lugar de la caída.

**4.** Con fecha 9 de diciembre de 2020, la Jefa de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas señala que “la arqueta corresponde a un servicio” de suministro de energía eléctrica, y precisa que “a lo largo de los viarios de la ciudad (...) son numerosos los registros existentes, siendo su mantenimiento responsabilidad de cada una de las empresas o compañías suministradoras (...). En la inspección realizada no se observan desniveles ni movimientos del registro fuera de la normalidad”.

**5.** Mediante oficio de 28 de abril de 2021, una Administrativa del Servicio de Patrimonio comunica a la empresa titular de la tapa de registro la reclamación formulada y pone a su disposición la documentación obrante en el expediente.

Asimismo, la requiere para que aporte un "informe sobre los hechos relatados en la petición".

No consta que se haya atendido esta solicitud.

**6.** El día 6 de octubre de 2021 se celebra en las dependencias municipales la prueba testifical. De este acto fue informada la reclamante, mediante escrito debidamente notificado a la letrada que la asiste a lo largo del procedimiento en virtud de apoderamiento obrante en la documentación incorporada al expediente.

Los dos testigos, un matrimonio sin ninguna relación previa con la interesada y a la que no conocían con anterioridad a estos hechos, manifiestan que caminaban por la misma acera y justo detrás de ella, y que vieron como el día 1 de octubre de 2020 la perjudicada resbaló y cayó en la calle ....., esquina calle ....., identificando ambos la tapa de registro mediante la exhibición de una fotografía obrante en el expediente. Afirman que "la tapa estaba resbalosa y constituía un peligro".

A preguntas formuladas por la Administración, señalan que en el momento del accidente "estaba lloviendo y (...) mojado. Era por la mañana y se veía bien". Uno de ellos reseña que "la tapa está como si estuviera gastada", y el otro indica que el suelo "estaba (...) desnivelado, inclinado", precisando que "la señora les dijo que resbaló con la tapa de registro". Uno de los testigos atribuye la caída al "desgaste de la tapa de registro", añadiendo que tiene "conocimiento de que patina mucha gente y todas las tapas de registro están desniveladas o gastadas", y el otro considera que la perjudicada "pudo tropezar, resbalar (...), ya la vimos en el suelo".

**7.** Con fecha 2 de febrero de 2022, la Jefa de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas emite un segundo informe "a la vista del error

localizando el registro”, en clara referencia a su anterior informe. Señala que “se ha realizado nueva visita de inspección pudiendo comprobar que, tal y como indica la interesada, la arqueta corresponde a un servicio” de suministro de energía eléctrica, precisando que “a lo largo de los viarios de la ciudad (...) son numerosos los registros existentes, siendo su mantenimiento responsabilidad de cada una de las empresas o compañías suministradoras (...). En la inspección realizada se puede comprobar que la acera en ese punto tiene un 10 % de pendiente, no se observan desniveles ni movimientos del registro fuera de la normalidad”.

**8.** Mediante oficio de 3 de febrero de 2022, la Técnica Gestión actuante comunica a la interesada y a la empresa titular de la tapa de registro la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

**9.** Con fecha 4 de febrero de 2022, la Técnica de Gestión requiere a la reclamante para que presente “la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial”.

En respuesta a este requerimiento, el 10 de febrero de 2022 la perjudicada presenta un escrito en el que cuantifica la indemnización que solicita en diecisiete mil cuatrocientos treinta y un euros con ocho céntimos (17.431,08 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 174 días empleados en la estabilización de las lesiones, 9.448,20 €, y secuelas funcionales, consistente en “limitación de los últimos grados de elevación, rotación y abducción del brazo”, 7.982,88 €.

Ese mismo día, presenta en el registro municipal un escrito al que adjunta el informe del Servicio de Urgencias de la Fundación Hospital ..... acreditativo de la asistencia prestada el 1 de octubre de 2020, en el que se objetiva una “fractura humeral”, y el informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital ....., de 25 de marzo de 2021, que describe el procedimiento rehabilitador seguido por la perjudicada entre el 3 de febrero y el 24 de marzo de 2021.

**10.** El día 11 de febrero de 2022, la Técnica de Gestión, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos y el Director del Área de Patrimonio y Compra Pública del Ayuntamiento de Gijón elaboran propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella concluyen que “la caída que sufrió la reclamante se debió a un resbalón sobre la alcantarilla en condiciones de humedad por lluvia. La menor adherencia del suelo en estas condiciones (...) es notoria y de común conocimiento. Cuando se produce la deambulación en condiciones de climatología adversa se hace necesario desplegar una mínima diligencia y atemperar la actuación y las circunstancias personales al lugar y momento, especialmente cuando aparecen lloviznas como es este supuesto y el firme se encuentra mojado y resbaladizo”.

**11.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de febrero de 2022, 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 el enlace correspondiente para acceder electrónicamente a su contenido.

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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación, sin perjuicio de la posibilidad de repetir, en caso de estimarse la responsabilidad patrimonial, contra la mercantil titular de la tapa de registro en cuanto responsable de los daños provocados por la infraestructura cuyo mantenimiento asume y que, en estas condiciones, ostenta la cualidad de parte interesada en el procedimiento.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la 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 26 de octubre de 2020, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 1 de ese mismo mes y 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, hemos de advertir que, tal y como hemos señalado a la Administración consultante en el Dictamen Núm. 276/2021, si bien resulta procedente evacuar el trámite de audiencia con la empresa titular de la tapa de registro supuestamente causante de la caída sufrida por la reclamante, dado que su intervención en el procedimiento lo es a título de parte interesada no debió habersele solicitado la emisión de informe preceptivo como si de una unidad administrativa se tratara pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81.1 de la LPAC, dicho informe incumbe al titular de los servicios afectados.

Asimismo, apreciamos una paralización injustificada del procedimiento, lo que determina que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya rebasado ya con creces 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.-** Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida por la interesada el día 1 de octubre de 2020, “cuando pasaba por la calle ....., esquina con la calle ....., al pisar sobre una tapa de registro” de suministro de energía eléctrica.

La realidad de la caída sufrida por la interesada, en las circunstancias por ella relatadas, resulta plenamente acreditada a través de la declaración de dos testigos presenciales de los hechos.

En cuanto a la realidad de las lesiones derivadas del percance -“fractura húmero proximal izquierdo-”, resulta probada por la documentación médica incorporada al expediente por la reclamante en la fase final de instrucción del procedimiento.

En todo caso, 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 el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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 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”, lo que exige su conservación en condiciones tales que garanticen la seguridad de las personas que transitan por ellas con una diligencia suficiente para evitar riesgos innecesarios a los transeúntes; es decir, aquellos no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

Este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (por todas, Dictámenes Núm. 272/2018 y 30/2019), que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos las obligaciones del servicio público

han de ser definidas en términos de razonabilidad, de forma que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento o la presencia de humedad o agua, ya sea como consecuencia de la lluvia o de las labores de limpieza viaria. 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 o de su estado mojado, 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 análogos términos se expresan diversos pronunciamientos judiciales. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), declara que “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, y que “no existe relación de causalidad idónea” cuando se trata de deficiencias perceptibles o de entidad menor que “son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...) pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones públicas”. Asimismo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 13 de septiembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:2739- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) se incide en que “todo usuario de las vías públicas, sean carreteras o aceras, tiene la carga y deber de prestar atención a su uso”, de modo que si transita descuidadamente asume un riesgo “ante la notoria eventualidad de que el pavimento de forma sobrevenida (con culpa o no municipal) ofrezca sustancias o desperfectos anómalos”.

En el supuesto planteado no media controversia sobre las circunstancias de la caída, que se debió a un resbalón sobre una tapa de registro en

condiciones de humedad por la lluvia. Asumido ese sustrato fáctico, este Consejo Consultivo comparte la conclusión desestimatoria de la propuesta de resolución, pues la menor adherencia del suelo en condiciones de lluvia referida a una tapa de registro metálica -notoria y de común conocimiento- que además se ubica en una acera inclinada, con un 10 % de pendiente según los técnicos municipales, no entraña un riesgo superior al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas en climatología adversa, sin que pese sobre la Administración la carga de mantener el mismo grado de adherencia en toda la superficie de la acera y en toda circunstancia climatológica, lo que abocaría al servicio público al colapso.

Enfrentándonos a un resbalón al pisar una tapa de registro mojada, se observa que esa superficie metálica, cuyas características técnicas tampoco se invocan, es más resbaladiza que otros materiales del viario en condiciones de humedad, circunstancia consustancial a su naturaleza y manifiesta para todo usuario de la vía, que ha de ajustar sus precauciones al entorno por el que transita.

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. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º  
LA PRESIDENTA,