

Expediente Núm. 144/2008  
Dictamen Núm. 350/2009

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 1 de octubre de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 30 de junio de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por ....., por los daños y perjuicios sufridos en una caída en un tramo de vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de febrero de 2008, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida a la Dirección General de Patrimonio, por los daños que sufrió el día 18 de enero de 2007, tras una caída en “la zona peatonal existente entre el ‘Centro Cívico Comercial’ y el edificio de Servicios Múltiples del Principado de Asturias, en dirección a la calle ..... (Oviedo)”.

Manifiesta en su escrito haber formulado la denuncia de los hechos y de la falta de mantenimiento y reparaciones necesarias del piso en la citada zona peatonal al Ayuntamiento de Oviedo, recibíéndose de dicho Consistorio informe de 27 de marzo del mismo año en el que se señala que “el lugar donde se produjo el accidente es de carácter privado, correspondiendo la titularidad y por lo tanto la conservación y mantenimiento de los pavimentos a la Comunidad de Propietarios 1 y 9”.

Relata que el suceso se produjo cuando, caminando por dicho tramo, “tropezó en una baldosa cuyo borde estaba roto, produciéndole una caída al piso, que le ocasionó lesiones consistentes en `fractura del quinto metatarsiano del pie izquierdo´”. Como consecuencia de las lesiones, tardó 113 días en curar hasta su alta médica el 10 de mayo de 2007, habiendo estado de baja laboral y por consiguiente impedida para la realización de sus actividades habituales durante 63 días, quedándole secuelas consistentes en “metatarsalgia postraumática valorada en tres puntos”.

Reclama una indemnización por importe de siete mil veintisiete euros con ochenta y siete céntimos (7.027,87 €).

Propone como prueba la declaración del testigo que acompañaba a la reclamante en el momento en que tuvo lugar el accidente y documental consistente en: a) Fotografías de detalle de la baldosa incorporadas al Acta de presencia realizada por un Notario en la que acredita que son “fiel reproducción de la realidad por mi observada”. b) Informes médicos de una mutua en los que consta como fecha de baja el día 18 de enero de 2007, el diagnóstico de “fractura de 5º metatarsiano de pie izquierdo (...), inmovilizada con yeso” y como fecha de alta el 23 de marzo de 2007. c) Informe de una clínica privada en el que se establece como diagnóstico “metatarsalgia postraumática”, con secuelas valoradas en 3 puntos. d) Denuncia presentada el 14 de marzo de 2007 ante el Ayuntamiento de Oviedo e informe emitido por los servicios técnicos del mismo. e) Solicitud al Juzgado de 1.ª Instancia de Oviedo, para la práctica de diligencia preliminar consistente en “recibir declaración jurada al

representante legal del `Centro Cívico Comercial´ de Oviedo a fin de que precise (...) si el punto donde se encuentra la baldosa en mal estado y donde se produce el accidente es titularidad del `Centro Cívico Comercial´ (...), o en su defecto exhiba los documentos en los que conste la delimitación de sus linderos". d) Fax de fecha 17 de diciembre de 2007, remitido por el letrado representante del "Centro Cívico Comercial" al representante de la reclamante, al que adjunta el documento de constitución de la comunidad de bienes "Plaza 1-9. Comunidad de Bienes", de fecha 3 de diciembre de 1991, en el que constan como integrantes de la misma el Principado de Asturias, la Administración del Estado, la entidad mercantil Centro Cívico de Oviedo, S. A. y la Caja de Ahorros de Asturias. e) Escrito de 18 de diciembre de 2007, enviado por el Gerente del "Centro Cívico Comercial" al Juzgado de 1.ª Instancia n.º 6 de Oviedo, indicando que "el vial donde se produjo la lesión (...) corresponde a la Comunidad de Bienes Plaza 1-9, de la que formaban parte inicialmente el Ministerio de Justicia, el Principado de Asturias, Comunidad de Propietarios del Centro Cívico Comercial de Oviedo y Cajastur. En la actualidad dicha comunidad queda reducida al Principado de Asturias y (a la) Comunidad de Propietarios del Centro Cívico Comercial".

**2.** Mediante Resolución del Consejero de Economía y Asuntos Europeos, de 25 de febrero de 2008, se acuerda "incoar expediente de responsabilidad patrimonial" y "designar instructora" del mismo.

**3.** Con fecha de 25 de febrero de 2008, la instructora solicita informe al Servicio de Patrimonio sobre la "posible responsabilidad del Principado de Asturias por los daños alegados" y comunica la reclamación presentada al Gerente de la Comunidad de Bienes Plaza 1-9 y a la correduría de seguros.

**4.** El día 3 de marzo de 2008 se notifica a la interesada la resolución de inicio del procedimiento, la fecha de entrada de la reclamación, el plazo de resolución

y los efectos del silencio administrativo. Asimismo, se le requiere original o copia debidamente compulsada de “los partes médicos de baja y alta y de la hoja de asistencia urgente recibida por la caída”, indicándole la posibilidad de proponer prueba.

**5.** Con fecha 7 de marzo de 2008, la Jefa del Servicio de Patrimonio y Contratación Centralizada de la Consejería de Economía y Asuntos Europeos emite un informe en el que se señala que “el Principado de Asturias, como miembro de la Comunidad de Propietarios del Centro Cívico, es copropietario” del tramo comprendido entre el Edificio Administrativo de Servicios Múltiples (parte trasera) y la Consejería de Bienestar Social, plaza Eduardo Gota Losada. Si el “accidente se hubiera producido en este tramo se trataría de un supuesto de responsabilidad civil, que sería cubierto por el seguro contratado por dicha comunidad”.

**6.** El día 30 de mayo de 2008, la instructora notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días, remitiéndole una relación de los documentos obrantes en el mismo.

**7.** Con fecha 13 de junio de 2008, la instructora del procedimiento dicta resolución por la que se rechaza la prueba testifical propuesta, por ser manifiestamente innecesaria, “toda vez que los informes emitidos por la Dirección General de Patrimonio ya sirven de base suficiente al juicio que la Administración ha podido formarse de los hechos, sin que pueda verse desvirtuado por una prueba testifical”, añadiendo que “la veracidad de los hechos declarados no determina por sí misma la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, pues deben tenerse en consideración, además, una serie de circunstancias concurrentes”.

8. Mediante escrito presentado en un registro de la Consejería de Industria y Empleo el día 11 de junio de 2008, la reclamante formula alegaciones en las que afirma que “a la luz de la documentación remitida a la dicente, queda patente que no se niega en ningún momento la existencia de responsabilidad patrimonial por parte del Principado de Asturias”. Por el contrario, el informe emitido por la Jefa del Servicio de Patrimonio, “lejos de negar la responsabilidad, la existencia de la baldosa rota que provoca el accidente, o los hechos relatados (...), se limita a dar parte al seguro en una evidente asunción implícita de responsabilidad por parte del Principado”.

9. Con fecha 18 de junio de 2008, la instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Según expone en sus fundamentos de derecho, no existen pruebas que demuestren de forma inequívoca la concurrencia de un nexo causal directo e inmediato entre la actuación de la Administración del Principado de Asturias y los daños sufridos por la interesada, pues “la mera aportación (...) de unas fotografías que muestran una baldosa en estado deficiente no permite concluir que la caída tuviera lugar en la misma. Tampoco el parte de baja ni los informes del Servicio de Patrimonio permiten acreditar tal extremo. En relación con la prueba testifical propuesta por la reclamante, manifiestamente innecesaria, aun admitiendo hipotéticamente que la misma hubiera arrojado un resultado favorable a la reclamante ello no sería suficiente ni adecuado, a juicio de esta Administración, para desvirtuar el contenido del resto de las pruebas obrantes en el expediente”. Añade que “aunque la reclamante hubiera conseguido probar que los hechos tuvieron lugar en un espacio de cotitularidad de la Administración (...), ello en nada enervaría la conclusión a la que se llega, puesto que las fotografías aportadas (...) muestran un amplio espacio con diversas irregularidades en el pavimento, clara y suficientemente visibles, en un pequeño escalón aislado, lo cual, como viene declarando la jurisprudencia, exige de los viandantes un mínimo grado de atención y diligencia (...),

requisitos éstos que la reclamante no habría observado (...). En este caso, habría sido la conducta imprudente de la víctima la que rompería el nexo de causalidad necesario para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración”.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de junio de 2008, registrado de entrada el día 3 de julio de 2008, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm. ....., de la Consejería de Economía y Asuntos Europeos, 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 del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), 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.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse 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 15 de febrero de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 18 de enero de 2007, lo que pudiera conducirnos a concluir que aquélla se encontraba fuera de plazo. Sin embargo, en relación con la baja de la interesada desde el 18 de enero de 2007, día de la caída, por “fractura de (...) hueso tarsiano/metatarsiano pie”, existe constancia en el expediente de que diversos informes médicos de la mutua aseguradora de las contingencias profesionales de la empresa en la que trabaja la reclamante fechan el alta a efectos laborales el día 23 de marzo de 2007, y el alta médica definitiva el día 10 de mayo siguiente, por lo que es claro que la reclamación fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Por lo que se refiere a los actos de instrucción, la reclamante propuso prueba testifical que la instructora consideró manifiestamente innecesaria, razonando que los informes emitidos por la Dirección General de Patrimonio ya servían de base para el juicio que la Administración se había formado de los hechos, sin que el mismo pudiera verse desvirtuado por una prueba testifical.

La motivación del rechazo de esta prueba resulta incoherente con la premisa de que parte la propuesta de resolución, que sostiene que “en este supuesto cobra una importancia fundamental la acreditación del lugar exacto en que se produjo el accidente de la reclamante”, al tiempo que se niega a procurar la determinación de los hechos con la práctica de una testifical cuya virtualidad se descarta con un prejuicio infundado sobre la objetividad del testigo propuesto. No obstante, pese a esta incongruencia, la propuesta de resolución se pronuncia en el sentido de desestimar la reclamación tras considerar, siquiera hipotéticamente, los solos hechos alegados por la reclamante. Por esa razón, este Consejo considera, en aplicación del principio constitucional de eficacia administrativa, que no es necesaria la retroacción de actuaciones cuando de subsanarse tal defecto y celebrarse la práctica de la prueba denegada se produciría la misma propuesta de resolución.

Finalmente, hemos de señalar que de lo instruido se deduce la existencia de terceros que pudieran resultar afectados por la reclamación presentada y que no han sido llamados al procedimiento en calidad de interesados. Sin embargo, y a pesar de tratarse de una manifiesta irregularidad, en virtud del principio citado consideramos que procede efectuar un pronunciamiento sobre el fondo de la reclamación.

**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 139 de la LRJPAC 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, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. 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 141 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”.

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.-** Reclama la interesada a la Administración una indemnización por los daños sufridos tras una caída que considera causada por el mal estado de un tramo de vía peatonal cuya titularidad corresponde a una comunidad de bienes de la que es integrante el Principado de Asturias.

Constan en el expediente dos informe médicos de la mutua aseguradora de la empresa donde trabaja la reclamante, emitidos en fechas 8 de febrero y 10 de mayo de 2007, varios días después de la baja y alta médicas respectivamente, según los cuales se diagnosticó a la perjudicada “fractura de otro hueso tarsiano/metatarsiano pie”, por lo que podemos dar por acreditada la efectividad de tales daños personales.

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, hemos de determinar cómo se produce la caída y si ésta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Ha de recordarse en este punto que el concepto de servicio público en materia de responsabilidad de la Administración ha de entenderse en su sentido más amplio, referente a toda actividad o actuación administrativa, sea en sentido positivo o por omisión, comprendiendo también, como es el caso que se examina, los posibles daños ocurridos en un tramo de vía peatonal del que la Administración es copropietaria.

No albergamos duda de la existencia de un deber genérico de la Administración de conservar y mantener sus propios edificios, centros, instalaciones, plazas, o aceras como en este caso, en condiciones tales, que

quede debidamente garantizada su seguridad. Ahora bien, que acaezca un daño patrimonial con ocasión del funcionamiento normal o anormal del servicio público, y que en nuestro ordenamiento la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva, no implica automáticamente la existencia de responsabilidad de la Administración por su mera condición de titular o copropietaria, puesto que para declararla ha de resultar probado que existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

En el presente caso, en cuanto a la determinación de los hechos causantes del daño, y dado que la Administración, como hemos visto en la cláusula cuarta del presente dictamen, ha denegado la práctica de la testifical de quien acompañaba a la reclamante, no existe en el expediente más testimonio que el de ésta, quien relata “que el día 18 de enero de 2007 (...) caminaba (...) por la zona peatonal existente entre el ‘Centro Cívico Comercial’ y el edificio de Servicios Múltiples del Principado de Asturias, en dirección a la calle ..... (Oviedo), cuando, hacia la altura de la farola existente a unos dos metros antes de acceder a la acera de esta última calle, tropezó en una baldosa cuyo borde estaba roto, produciéndole una caída al piso”.

Pues bien, admitiendo que la caída se origina en el lugar señalado por la reclamante y que el daño alegado es consecuencia de la misma, a la vista del defecto al que se atribuye el accidente, acreditado mediante acta de presencia notarial, y de la prueba gráfica incorporada al expediente, no es posible concluir que la Administración sea responsable del perjuicio alegado.

En efecto, las fotografías obrantes en la documental aportada por la interesada y que se adjunta al informe emitido por el Ayuntamiento de Oviedo el 27 de marzo de 2007, muestran la existencia de una acera de gran amplitud entre dos edificios, en la que hay dos espaciosos tramos diferenciados que discurren en paralelo y de anchura equivalente: uno de ellos consiste en una rampa destinada al acceso de personas con dificultades de movilidad y el otro en una acera llana con un escalón que salva el pequeño desnivel que existe

entre ambos tramos. El pavimento de la acera se compone de baldosas y tanto las fotografías citadas como las que se adjuntan al acta de presencia notarial muestran una irregularidad -una mella- en dos de las baldosas que conforman el escalón. Se trata, pues, de un defecto menor, existente en un espacio amplio, despejado, y con múltiples alternativas de paso.

La valoración de esta circunstancia nos sitúa, a efectos de enjuiciar la imputación a la Administración de los daños alegados, ante lo que se conoce como estándares medios exigibles en el mantenimiento de un espacio de uso público, y, en definitiva, nos enfrenta a la cuestión concreta de si el deber de conservación del pavimento de una acera de estas características incluye la garantía de que no existan en ella dos baldosas melladas.

A juicio de este Consejo Consultivo, la imperfección acreditada constituye un riesgo tolerado, que no rebasa los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, por lo que nos encontramos ante una caída que no guarda relación de causalidad con el servicio público, sino que es la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Como hemos expuesto en supuestos similares, el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de un espacio público alcance a la obligación de eliminar, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una acera, por limitado que éste sea. Por ello, el transeúnte ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además de obstáculos ordinarios diversos, existen escalones y rebajes que facilitan la transición entre diversos planos, lo que exige del peatón un mínimo cuidado.

El instituto de la responsabilidad patrimonial no constituye un seguro universal que permita trasladar 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

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.