

Expediente Núm. 346/2009  
Dictamen Núm. 188/2010

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*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 9 de septiembre de 2010, 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 esa Alcaldía de 11 de agosto de 2009, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo 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 31 de octubre de 2008, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública el día 2 de noviembre de 2007.

En su escrito expone que sobre las diez horas y veinticinco minutos cuando se dirigía en compañía de su marido “a paso normal, por la plaza .....

en dirección a la calle ....., en el tramo (...) en el que las baldosas son bicolors, tropecé y sufrí una caída como consecuencia del mal estado del pavimento y de sus baldosas, sobresaliendo las mismas algunos centímetros, presentando irregularidades y varios desniveles y roturas en la superficie de la misma que originaron el tropiezo”. Señala que como consecuencia de la caída y “debido al fuerte dolor que sufría en la rodilla derecha me tuve que trasladar al ..... (...) siendo diagnosticada por el médico de guardia una fractura de rótula (...). El diagnóstico fue confirmado por el médico de cabecera de la Seguridad Social, que expide el parte de baja laboral por incapacidad temporal con fecha 3 de noviembre”. El día 10 de diciembre, a petición propia, la interesada obtiene el alta por “mejoría que permite trabajar, si bien, con la recomendación de continuar con la férula por las tardes”. El alta definitiva se emite por el Servicio de Traumatología ..... el día 27 de febrero de 2008.

Solicita una indemnización por importe total de seis mil euros (6.000 €) más el interés legal desde la presentación de la reclamación hasta su abono.

Al escrito de reclamación acompaña los siguientes documentos: a) Escrito con el sello de una peluquería en el que la persona que se identifica y firma expone que la interesada entró en el local el día 2 de noviembre de 2007, sobre las 9:40 horas, encontrándose “externamente en buenas condiciones físicas” y que sobre las 10:20 horas, “una vez que se le prestó el servicio solicitado, abandonó el establecimiento en idénticas condiciones, sin que presentara lesión alguna”. b) Cuatro fotografías del lugar de los hechos. c) Escrito firmado por una persona, que se identifica con su nombre y número de documento nacional de identidad, que refiere que, “sobre las 10:40 horas, entró (la reclamante) en este establecimiento (...), según pude apreciar se encontraba lesionada, con dolor en la rodilla y en las costillas de la parte derecha, ya que según manifestó acababa de caerse en la Plaza ..... (...). Iniciada la prestación del servicio tuvo que ser interrumpida por el empeoramiento de su estado, al hincharse la rodilla y aumentar el dolor, por lo que se le llamó a un taxi desde este establecimiento para que la trasladase a su

domicilio". d) Informe de fecha 2 de noviembre de 2007, emitido por el Servicio de Urgencias ....., con impresión diagnóstica de "fractura sin desplazamiento rótula D". e) Partes médicos de baja por incapacidad temporal por contingencias comunes, desde el 3 de noviembre hasta el 10 de diciembre de 2007, fecha en que recibe el alta médica. f) Informe del ....., de fecha 27 de febrero de 2008, que reseña "fractura rótula D consolidada (...), es alta definitiva".

**2.** Mediante escritos notificados a la reclamante el día 21 de noviembre de 2008, se le comunica la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Asimismo, se le requiere para que "en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud", indicando el lugar exacto donde se produjo la caída, proponiendo medios de prueba y aportando, en su caso, nombre, documento nacional de identidad y domicilio a efectos de notificaciones de los testigos propuestos.

**3.** Con fecha 4 de diciembre de 2008, la interesada presenta en el registro municipal un escrito en el que propone prueba documental y testifical de las cuatro personas que identifica, y acompaña dos fotografías en las que figura rodeada con un círculo una baldosa.

**4.** Con fecha 15 de diciembre de 2008, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que indica que en el lugar donde se produjo el accidente "existe una baldosa de 60 x 60 cm que se encuentra hundida, aproximadamente 1 cm (...), respecto a la rasante de la plaza", hace constar que el titular es el Principado de Asturias y adjunta tres fotografías.

5. Admitidas parcialmente la prueba documental y testifical propuestas por la interesada y denegadas motivadamente las restantes por Resolución del Concejal de Gobierno de Mantenimiento de Obras notificada el día 20 de enero de 2009, se emplaza a tres de los testigos a fin de que presten testimonio sobre las circunstancias que concurrieron en la caída.

6. Con fecha 28 de enero de 2009, se toma declaración al primer testigo, quien manifiesta ser esposo de la reclamante. En cuanto a las circunstancias del accidente detalla que ocurrió “aproximadamente a las 10:30 de la mañana (...) en la plaza ....., cerca del Juzgado, que estaba en obras y había unas vallas”, en ese momento iban caminado juntos cuando de repente, “ella tropezó con una baldosa que sobresalía por encima del nivel del resto y se cayó hacia delante”; recuerda que su mujer llevaba unos “zapatos tipo castellano”. Con respecto a las condiciones climatológicas cree que “no llovía y la calzada estaba seca”.

El día 4 de febrero de 2009 comparecen otros dos testigos, que declaran conocer a la interesada de vista. Sobre los hechos, ambos sitúan la hora del accidente entre las 10:15 y las 10:30 horas e identifican como lugar del suceso la misma plaza y zona. En cuanto a la descripción del accidente, una de las testigos afirma que iba caminando “en dirección contraria a la reclamante (...), la vi tropezar con una loseta que estaba suelta y rota, cayó hacia delante”; el segundo declarante afirma que se encontraba bajando por la “rampa paralela al edificio del Principado” cuando “la vi tropezar con una baldosa, que estaba suelta, y caer de frente”. En cuanto a las circunstancias climatológicas, ambos destacan que “no llovía”. A la pregunta sobre qué tipo de calzado llevaba la víctima, una responde que “zapato plano” y el otro que “no llevaba tacón”.

7. Con fecha 24 de febrero de 2009, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que indica

que la deficiencia señalada en el escrito de reclamación “ha sido reparada por los servicios de mantenimiento del parking del centro comercial”.

**8.** Mediante escrito de 21 de abril de 2009, la compañía aseguradora informa al Ayuntamiento de Oviedo que ninguna responsabilidad le es imputable en este caso.

**9.** Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado el día 15 de mayo de 2009, la reclamante presenta, con fecha 25 de ese mismo mes, un escrito en el que se ratifica en los contenidos del suyo inicial.

**10.** Con fecha 3 de junio de 2009, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación presentada.

**11.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de agosto de 2009, registrado de entrada el día 17 del mismo mes, 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 Oviedo 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 Oviedo, 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 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.

El Ayuntamiento de Oviedo 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 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 31 de octubre de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 2 de noviembre de 2007, por lo que es claro que 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.

Sin embargo, observamos que se practicó la prueba testifical sin atender a lo exigido por el artículo 81 de la LRJPAC, ya que, en primer lugar, no se comunicó la misma a la interesada y, además, se remitió a los testigos un oficio en el que se les instaba a comparecer en el plazo de 10 días a contar desde el siguiente a la recepción de la notificación, martes, miércoles o viernes, entre las 9:00 y las 14:00 horas.

El artículo 81 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas” y, en su apartado 2, que “En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan”. Pues bien, en el presente supuesto, en las notificaciones efectuadas a los testigos no se consignó la fecha y la hora en que se iba a practicar el interrogatorio, sino un plazo en días y en horas dentro del cual el testigo podía comparecer.

No obstante, la perjudicada pudo acceder a la declaración testifical con posterioridad y alegar lo que considerase oportuno en el trámite de audiencia, sin que presentase objeción alguna al respecto, por lo que no podemos apreciar que se le haya causado indefensión.

Por último, 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 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

**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”.

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 interesada reclama a la Administración municipal una indemnización por los daños sufridos tras una caída, que, según relata, se produjo al tropezar “como consecuencia del mal estado de un tramo de pavimento y de sus baldosas”.

Respecto a los daños por los que se reclama, su existencia está acreditada en el procedimiento mediante los partes de alta y baja y dos informes médicos de un centro privado, según los cuales se le diagnosticó a la perjudicada una “fractura de rótula”.

En cualquier caso, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no conlleva 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 particular, debe analizarse si existe relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público.

Acreditada la caída y el modo de producción de la misma mediante la declaración de los testigos, la reclamante alega como fundamento de la responsabilidad municipal la omisión del deber de mantenimiento de la seguridad en el uso de los viales de uso público, que entiende conculcado al existir un mal estado de conservación de las vías públicas, pues en este caso, indica, las baldosas sobresalían “algunos centímetros, presentando irregularidades y varios desniveles y roturas en la superficie de la misma, que originaron el tropiezo”.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas, en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso.

En el presente supuesto, ha de tenerse en cuenta que en el informe emitido por un Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo se indica que la titularidad de la plaza en la que se produce la caída corresponde a la Administración del Principado de Asturias. Tal circunstancia, de la que tiene conocimiento la reclamante sin que conste su intención de efectuar reclamación contra aquella, no obsta para que la propia Administración municipal instruya el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, toda vez que incumbe al Ayuntamiento vigilar el estado de conservación de la vía pública en aras de preservar y garantizar, entre otros fines, la seguridad de cuantos transitan por la misma, y que, en cumplimiento de esta obligación, corresponde a la Administración municipal

requerir, en su caso, al titular de la vía para que realice aquellas obras de mantenimiento y reparación que resulten en cada caso necesarias para su fin.

Ahora bien, este Consejo considera, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que 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.

En este sentido, de las fotografías aportadas por la interesada y de su propia declaración resulta que “el lugar de la caída (...) es la baldosa cercana a las vallas protectoras que separan la zona de las obras del resto de la plaza”; por tanto, la reclamante cae en un lugar contiguo al vallado que rodea la realización de obras en el pavimento, circunstancia notoria que exige una especial diligencia en el tránsito, dándose además el hecho de que se trata de un espacio de gran amplitud, despejado y con múltiples alternativas de paso de las cuales la menos indicada resulta ser la más próxima a las obras que están realizándose en ese momento. A ello debe añadirse que la propia reclamante se refiere en su escrito de alegaciones a la irregularidad causante de la caída -una baldosa suelta- como “meros deterioros” (“más difíciles de apreciar” que “un socavón o hueco completo sin baldosas”, según razona ella misma) por lo que debe concluirse que en el contexto indicado tal defecto carece, por sí solo, de

entidad suficiente para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación de las vías públicas urbanas.

Por tanto, este Consejo considera que no concurre nexo causal entre la caída de la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.