

Expediente Núm. 145/2012  
Dictamen Núm. 279/2012

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 17 de octubre de 2012, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 30 de mayo de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por ....., por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 14 de octubre de 2011, una letrada, en nombre y representación de la perjudicada, presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios padecidos como consecuencia de una caída en la vía pública el día 9 de noviembre de 2010.

Relata que la interesada sufrió una caída "debido a la presencia de un tablero de madera sobre la calzada pegado al bordillo"; indica que el "accidente tuvo lugar cuando se disponían a cruzar la calzada (...) al bajar del bordillo al asfalto, no advirtió la presencia" del tablón y al pisar "el canto del mismo" se retorció el tobillo. Añade que no existía en el lugar "señalización alguna que advirtiera del peligro". Afirma que el tablón de madera "era de 20 cm de ancho y 7 cm de altura" que se encontraba "pegado contra el bordillo de la acera que es de 14 cm de altura" para "facilitar la subida del tráfico rodado desde la calzada hasta la acera". Prosigue el escrito afirmando que "como consecuencia de la caída sufre una fractura luxación trimaleolar en tobillo" por lo que tuvo "que ser operada".

Solicita una indemnización de nueve mil noventa y nueve euros con noventa y nueve céntimos (9.099,99 €), correspondientes al tiempo invertido en su curación, detallando que 10 días fueron de "ingreso hospitalario", 60 días "impeditivos" y 23 "no impeditivos", y 7 puntos por "secuelas".

Adjunta la siguiente documentación: a) Cinco fotografías del lugar en el que se produjo la caída. b) Informe emitido por el Servicio de Consultas de Traumatología del Hospital ..... en el que se detalla que el día "9-11-10" la paciente ingresa "tras sufrir fractura luxación trimaleolar en tobillo" siendo intervenida quirúrgicamente de urgencia con "reducción de tobillo y osteosíntesis abierta con placa y tornillos en maleolo peroneo y tornillo y aguja K en maleolo interno", constando el alta hospitalaria "con bota de yeso el 18-11-10" y tras una "evolución satisfactoria deambulando sin ayuda" es dada de "alta el 9-02-11".

**2.** Obra en el expediente un informe, de fecha 28 de abril de 2011, elaborado por el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras del Ayuntamiento de Oviedo en el que se indica que, "girada visita de inspección (...) no se observa ningún desperfecto en la vía pública, desconociendo (...) quién colocó el tablón en la zona", dando traslado del expediente a los "Servicios Municipales de Medio Ambiente".

Se adjunta una fotografía, de fecha 27 abril de 2011.

**3.** El día 30 de junio de 2011, la instructora del expediente solicita informe a los Servicios Municipales de Medio Ambiente, el cual es evacuado el día 5 de julio por el Jefe de la Sección Jurídico Administrativa de Servicios Municipales y Medio Ambiente; en dicho informe consta que “no es una cuestión de limpieza” por lo que “no han recibido orden de retirada”, además se indica que debería ser enviado el tema a la Policía Local para “averiguación de quién ha colocado dicho tablón”.

**4.** Obra en el expediente un informe, de fecha 22 de julio de 2011, elaborado por el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras del Ayuntamiento de Oviedo en el que se afirma que “el tablón ha sido retirado”.

**5.** Con fecha 29 de agosto de 2011, el Subinspector -Jefe Accidental- de la Policía Local informa a petición de la instructora que consultados los archivos no “consta intervención alguna” detalla además que el “tablón no está situado en zona de tránsito peatonal está en (calzada)”, sin embargo “en las fotos se observa un paso peatonal sin ningún tipo de obstáculo que es por donde se debe transitar para cruzar”.

**6.** El día 2 de septiembre de 2011, la instructora comunica a la representante de la interesada que le concede un plazo de 10 días para que proceda a “la mejora de su solicitud” indicando los medios de prueba de los que intente valerse para acreditar su reclamación.

**7.** Con fecha 20 de septiembre de 2011, la que dice actuar en nombre y representación de la interesada presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Oviedo proponiendo la realización de prueba testifical, identificando a una testigo y acompañando el respectivo pliego de preguntas.

**8.** El día 16 de noviembre de 2011, tras la oportuna citación, comparece la hija de la reclamante que indica, entre otras cuestiones, que cuando se produjo la caída “estaba a su lado”, aunque afirma “no vi la caída, cuando me di cuenta estaba en el suelo”, detalla que iban caminando y que tras la caída comprobó que “había un tablón de madera junto al bordillo de la acera”, sin que existiera señal alguna que lo indicara, y sin que se tratase de una zona de aparcamiento.

**9.** El día 14 de diciembre de 2011, la compañía aseguradora remite escrito en el que indica que, a su juicio, ninguna responsabilidad es imputable al Ayuntamiento.

**10.** El día 29 de diciembre de 2011, la instructora notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia “por un plazo de 10 días, durante los cuales se le pondrá de manifiesto el expediente (...), pudiendo obtener copia de los documentos obrantes en él y presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes”.

**11.** El día 28 de mayo de 2012, una licenciada en derecho emite propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación formulada. En ella se afirma que “aun reconociendo la realidad de la caída, ésta se origina por un tablón colocado en calzada destinada al tránsito de vehículos además, como señala el informe técnico municipal cerca se encontraba el paso de peatones”, por lo que se desprende que en el “sinistro ha tenido influencia la actuación del viandante al cruzar fuera del paso de peatones y con circunstancias atmosféricas adversas (estaba lloviendo)”.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de mayo de 2012, registrado de entrada el día 11 de junio siguiente, 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, pudiendo actuar por medio de representante. Sin embargo, la reclamación se formula por una letrada que, aunque dice actuar en nombre y representación de la perjudicada, no acredita la citada representación. Pese a que en el expediente no obra documentación alguna que acredite que aquella persona sea la profesional designada a tal fin, la Administración no cuestiona en ningún momento su legitimación. No obstante, si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, no cabría una estimación de la misma sin que, por el procedimiento legal oportuno, se verificara previamente su condición de representante de la reclamante.

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 26 de abril de 2011. Dado que la caída de la que trae causa se produce el día 9 de noviembre de 2010, es claro que la reclamación se ha presentado en el plazo de un año legalmente previsto.

**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.

No obstante, apreciamos una deficiente instrucción del procedimiento, que no ha alcanzado a determinar, conocer y comprobar, en su totalidad, los extremos de los hechos por los que se imputa la responsabilidad patrimonial a la Administración, basada en una pretendida omisión del deber de mantenimiento de las condiciones de seguridad de los espacios de uso público. En efecto, unos servicios se remiten a otros para que emitan el correspondiente informe; así, el Servicio de Proyectos, Obras y Transportes -Sección de Vías- mediante un informe del Jefe de Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras, considera que es competencia de los "Servicios Municipales de Medio

Ambiente”; por el contrario, el Jefe de la Sección Jurídico Administrativa de Servicios Municipales y Medio Ambiente afirma que la Sección de Vías “debería de haber ordenado la retirada” por lo que se devuelve a vías, constando finalmente que la Sección de Vías informa que “el tablón ha sido retirado”. En ninguno de dichos informes se analiza a quién corresponde el mantenimiento de las citadas condiciones de seguridad, ni se detalla cómo se lleva a cabo la prestación de dicho servicio. La actividad instructora tampoco ha contribuido a determinar cuánto tiempo llevaba colocado allí el tablón ni quién lo había colocado.

En otras circunstancias, procedería retrotraer el procedimiento al objeto de esclarecer aquellos extremos mediante los actos de instrucción que resultasen necesarios; sin embargo, atendiendo al resto de hechos concurrentes, entendemos que tal retroacción no resulta necesaria pues, de practicarse nuevos actos de instrucción, el sentido final de nuestro dictamen no variaría.

Por otro lado, no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

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 43.3, 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 reclamante interesa una indemnización por las lesiones sufridas tras una caída que considera causada por la existencia de un tablón en la calzada pegado al bordillo en el lugar en el que se produce aquella.

La realidad del daño físico padecido, consistente en fractura en un tobillo, resulta acreditada a la vista de los informes médicos obrantes. Igualmente, de acuerdo con la prueba testifical practicada y tal y como reconoce el propio Ayuntamiento, tampoco ofrece dudas la certeza de la caída y las circunstancias en que tiene lugar, sucediendo al pisar un tablón situado en la calzada, junto al bordillo de la acera.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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, debemos determinar si la caída que produce el daño es o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2, epígrafes d) y l), de la LRBRL establece que el municipio ejercerá en todo caso, competencias en materia de "pavimentación de vías públicas urbanas" y de "servicios de limpieza viaria", respectivamente, y el artículo 26.1, epígrafe 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”.

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado la pavimentación y limpieza de la vía pública, en aras de preservar y garantizar, entre otros fines, la seguridad de cuantos transitan por la misma, y que dicha obligación conlleva un deber de vigilancia de las condiciones en que se encuentra la vía. El hecho de que se desconozca con exactitud quién ha colocado el tablón en la vía pública, no exime, sin más, de responsabilidad a la Administración, dadas las obligaciones que pesan sobre el Ayuntamiento en materia de limpieza y mantenimiento viarios.

Por lo que se refiere al alcance de dichos servicios, este Consejo considera, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el referido servicio de limpieza comprende la ordinaria de las calles y aceras, sin que ello permita entender que estas hayan de estar en perfecto estado de forma continuada y a lo largo de todos los momentos del día; ello supondría desconocer que están destinadas al tránsito de multitud de ciudadanos por lo que, ocasionalmente, pueden existir sobre las aceras y calzadas vertidos, objetos y otros elementos extraños susceptibles de generar un riesgo transitorio para los viandantes en tanto su presencia no se advierta a los servicios municipales competentes. Además, no se puede exigir a la Administración que responda de inmediato ante cualquier supuesto de este tipo, porque no cabe concebir el servicio público de mantenimiento como una prestación instantánea y constante en todo el casco urbano.

Teniendo en cuenta las características del suceso que analizamos, no podemos considerar que el servicio público comprenda la garantía de que no se produzca en la ciudad, en ningún caso, un acto de naturaleza incívica como el relatado. Al contrario, es doctrina reiterada de este Consejo que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que no cabe exigir de la Administración que responda automáticamente de cualesquiera supuestos e incidencias que acontezcan en el discurrir de la vida urbana. Pretender que la prestación del

servicio de mantenimiento garantice, de modo inmediato, la retirada de cualquier elemento extraño que aparezca en cualquier punto de la red viaria, máxime los producidos por un tercero conduciría al colapso de la Administración.

En este caso, no se cuestiona que el obstáculo fue depositado por terceros ajenos al Ayuntamiento, por lo que la interesada imputa al Ayuntamiento un mal funcionamiento del servicio de mantenimiento. Si bien no se acredita el tiempo que llevaba allí dicho tablón, ni la periodicidad con la que los servicios de mantenimiento y limpieza realizan en la zona los trabajos de conservación y mantenimiento, del conjunto de las fotografías aportadas al expediente se puede observar que el tablón no estaba situado en la acera, que la misma era amplia sin que se aprecie ningún tipo de anomalía en su pavimentación ni en el del paso de peatones situado en las inmediaciones. A ello hemos de añadir que la interesada reconoce en su reclamación que el obstáculo "se ubicaba" en la "zona de calzada (...)" sin interrumpir en ningún momento el tránsito por la acera" y que el accidente se produjo "cuando se disponía a cruzar la calzada" al "bajar del bordillo al asfalto".

En definitiva, con la documentación aportada al expediente concluimos que resulta acreditado que la acera era transitable tanto en lo que respecta al pavimento como a la anchura de paso libre de cualquier obstáculo, y también resulta acreditado que el paso de peatones de las inmediaciones cuenta con el correspondiente rebaje. Por otra parte, si nos atenemos a las propias declaraciones de la interesada y consideramos que el accidente habría tenido lugar al cruzar la calle, deberíamos destacar que lo hizo por un lugar no apto, puesto que allí donde exista paso de peatones, como en este caso, para atravesar la calzada ha de utilizarse dicho paso, sin que pueda efectuarse por las proximidades, asumiendo quien así actúa los riesgos inherentes a su conducta.

En suma, observamos que la caída se produjo en unas circunstancias en las que no cabe apreciar el imprescindible nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, puesto que la propia

víctima se coloca objetivamente en una situación de riesgo, sin adoptar las precauciones y el cuidado especial que tal decisión exigiría.

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.