

Expediente Núm. 19/2013  
Dictamen Núm. 43/2013

**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 28 de febrero de 2013, 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 21 de enero de 2013, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por ....., por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 19 de septiembre de 2012, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada en relación con las lesiones padecidas tras una caída en la acera que atribuye al mal estado del pavimento.

Expone que “en fecha 25 de mayo de 2011 sufrió una caída en la plaza ..... (...) por el mal estado en que se encontraba la acera con varias baldosas

rotas, lo que provocó que tropezase en una de ellas (...) cayéndome al suelo". Afirmo que como consecuencia de la caída padeció una "contusión en el hombro derecho, que tuvo que ser inmovilizado con sling durante 7 días", y que hubo de ser atendida "en el Servicio de Rehabilitación (...) desde el 27 de julio de 2011 hasta el 19 de septiembre de 2011.

Respecto a la evaluación del daño, sostiene que desde la fecha del suceso hasta la del alta del Servicio de Rehabilitación han transcurrido 117 días, todos ellos impeditivos, por lo que solicita una indemnización por importe de seis mil cuatrocientos sesenta y seis euros con cincuenta y nueve céntimos (6.466,59 €).

Propone la práctica de prueba documental, consistente en los documentos que acompaña, y testifical, ofreciendo identificar a "las personas que presenciaron la caída si ello fuera necesario".

Adjunta a su escrito los siguientes documentos: a) Informe del Área de Urgencias del Hospital ....., del día 25 de mayo de 2011. b) Tres fotografías del lugar de la caída. c) Dos informes del Centro de Salud ....., de fechas 25 de mayo y 15 de noviembre de 2011. d) Informe de alta del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación, de 11 de noviembre de 2011, en el que se recoge como resultado de la exploración física al inicio del tratamiento que se observan "problemas para el desvestido (...). Dolor a la palpación (...). Balance muscular de EESS normal y sensibilidad conservada. ROTs presentes y simétricos".

**2.** El día 1 de octubre de 2012, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras del Ayuntamiento emite un informe en el que señala que "el pavimento, formado por losas de piedra caliza, se encuentra agrietado, presentando ligeras pérdidas de material (en el mayor de los casos de unos 5 x 3 cm de superficie), y de 1 a 3 cm de profundidad con respecto a la rasante de la acera".

Aporta 6 fotografías de la zona en las que podemos observar que varias losetas que conforman el pavimento en el lugar más cercano al borde de la acera se encuentran totalmente fracturadas.

**3.** Con fecha 26 de octubre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías requiere a la interesada, en trámite de mejora de su solicitud, para que aporte los datos personales y el domicilio de los testigos propuestos, con advertencia expresa de tenerla por desistida de su petición si desatiende el requerimiento.

El día 6 de noviembre de 2012 la reclamante señala los datos de un testigo.

**4.** Mediante escrito notificado a la perjudicada el 16 de noviembre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías le comunica la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

**5.** Previa citación efectuada al efecto, el día 20 de noviembre de 2012 comparece en las dependencias municipales el testigo propuesto por la interesada. Afirma que el accidente tuvo lugar en "la ....., subiendo de ..... a mano derecha", y que vio "cómo la señora tropezaba y fue de bruces y terminó chocando con la columna de enfrente". Señala que la ayudó a levantarse del suelo y que le dio sus datos "por si los necesitaba", precisando que no se fijó en el calzado que llevaba la accidentada y que las circunstancias climatológicas eran normales.

**6.** Consta en el expediente la remisión de una copia de la documentación obrante en el procedimiento a la correduría de seguros y a la compañía aseguradora, así como la comunicación de estos traslados a la interesada.

**7.** El día 13 de diciembre de 2012, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la perjudicada la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de 10 días, sin que conste en el mismo que se hayan presentado alegaciones.

**8.** Con fecha 18 de enero de 2013, una Licenciada en Derecho de la Sección de Vías, con el conforme de la Jefa de la Sección, formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que el desperfecto al que se refiere la reclamación “es de escasa entidad (ni insalvable, ni peligroso)” y que “no infringe el estándar de conservación” exigible, por lo que la interesada “lo habría sorteado con relativa facilidad (al igual que hicieron el resto de personas) si se hubiera conducido con la diligencia requerida, esto es, prestando la atención necesaria, pues las condiciones de visibilidad eran buenas, dada la hora en que acaecieron los hechos”. Añade que “en los casos en que las lesiones causadas a particulares derivan de desperfectos de escasa entidad el daño ha de ser asumido por el ciudadano, no naciendo responsabilidad alguna por parte de la Administración”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de enero de 2013, registrado de entrada el día 30 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 19 de septiembre de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída de la perjudicada- el día 25 de mayo de 2011, lo que podría llevarnos a la conclusión de que se ha ejercido la acción de modo extemporáneo. No obstante, consta acreditado en el expediente que la interesada siguió tratamiento rehabilitador hasta el día 19 de septiembre de 2011, por lo que, en aplicación del principio *dies a quo non computatur in termino*, y de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo -como ya expusimos en los Dictámenes Núm. 46/2006, 216/2006 y 333/2010, entre otros-, la acción se ha ejercitado 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, advertimos una aparente confusión entre los trámites de subsanación y de mejora de la solicitud de inicio del procedimiento, y por ello de las consecuencias de la falta de atención a tales requerimientos. El artículo 71 de la LRJPAC, tras establecer que si la solicitud de iniciación de un procedimiento no reúne los requisitos legalmente exigibles deberá requerirse al interesado para que proceda a su subsanación -con advertencia de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición-, recoge en el apartado 3 que el órgano competente podrá recabar la modificación o mejora "voluntarias" de los términos de la solicitud, trámite al que no cabe anudar una decisión declarando el desistimiento de quien no proceda a la indicada mejora y el consecuente archivo de actuaciones. Cuando la solicitud de inicio no reúna los requisitos legales para su tramitación cabrá apreciar el desistimiento de quien no atienda el requerimiento en el plazo otorgado al efecto con la oportuna advertencia, pero cuando reúna los requisitos que permiten su tramitación y un pronunciamiento sobre el fondo, deberá practicarse la instrucción del procedimiento y proceder a su resolución, sin perjuicio de que esta deba ser desestimatoria de la solicitud si adolece de defectos u omisiones y no ha sido voluntariamente mejorada.

**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 los daños sufridos tras una caída que considera causada por “el mal estado en que se encontraba la acera con varias baldosas rotas, lo que provocó que tropezase en una de ellas”.

La realidad de determinados daños físicos resulta acreditada con los informes del centro de salud al que acude y de los servicios de rehabilitación de un hospital público que la interesada aporta al procedimiento. 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 la misma es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

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.

Antes de analizar si el servicio público municipal ha cumplido sus obligaciones de mantenimiento, debemos examinar las circunstancias del accidente, sin las cuales no es posible establecer el nexo causal entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial.

La interesada manifiesta en el escrito de reclamación que el accidente sobrevino al “tropezar” en una de las baldosas rotas de la acera. Pese a la

existencia de un testigo presencial, sus declaraciones tan solo alcanzan a constatar la realidad del accidente y el lugar aproximado en que se produce; sin embargo, no se le requirió para que explicara con precisión la causa de la caída, a la que se refiere únicamente afirmando que “la señora tropezó y fue de bruces y terminó chocando con la columna de enfrente”, para añadir a continuación que “la levantamos del suelo”. En cualquier caso, de una apreciación conjunta de toda la prueba practicada -que incluye una serie de fotografías del lugar de la caída aportadas por la interesada y que el Ayuntamiento no cuestiona-, hemos de considerar acreditado que tropieza con una de las baldosas rotas que se observan en tales fotografías.

Por lo que se refiere a la entidad de los desperfectos, advertimos en las fotografías incorporadas al expediente tanto por la interesada como por la Administración local -sustancialmente coincidentes- un considerable número de baldosas (no menos de seis) de gran tamaño (que no se especifica) totalmente fracturadas, y con pérdida de material entre varias de sus porciones, formando grietas y oquedades. El técnico municipal afirma que existen huecos, respecto a la rasante del terreno, de 1 a 3 cm de profundidad, y que la ausencia de material entre los fragmentos alcanza, en el mayor de los casos, una superficie de 5 por 3 cm.

Como venimos sosteniendo en dictámenes anteriores sobre sucesos similares, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y por ello no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento. 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.

A la vista de ello, este Consejo Consultivo estima que el número de baldosas rotas y el considerable tamaño de las mismas ocasiona que una gran parte de la superficie de la acera se encuentre en un deficiente estado de conservación, incompatible con los deberes de conservación razonablemente exigibles al Ayuntamiento. En el presente caso, aunque por la entidad de un único defecto individualmente considerado (por ejemplo, la altura del desnivel ocasionado por la pérdida de material) pudiera entenderse que no se incumple el estándar exigible, la mera agregación de tales desperfectos a lo largo de una superficie de acera de gran tamaño ha de llevarnos a considerar que se incumple tal estándar, dado que la falta de actividad municipal en el mantenimiento de la misma ha transformado un mínimo riesgo en un peligro.

Igualmente, estimamos que la interesada pudo advertir el peligro que representaba el tránsito sobre una superficie deteriorada, teniendo en cuenta que cuando ocurre el percance -a la luz de un día del mes de mayo, sin factores meteorológicos adversos- los signos de tales desperfectos habrían de resultar del todo evidentes. Por ello, observamos en la conducta de la reclamante una falta de atención en la deambulación que contribuye, en idéntica ponderación a la que advertimos en el incumplimiento por parte de la Administración local, a la causación del accidente.

En definitiva, apreciamos concausa en el origen del accidente, por lo que ha de modularse la responsabilidad municipal por incumplimiento de sus obligaciones de mantenimiento de las aceras al 50 por ciento de la indemnización total en concurrencia con la actuación poco diligente de la perjudicada.

**SÉPTIMA.-** En cuanto a la valoración del daño, la reclamante solicita una indemnización por importe de seis mil cuatrocientos sesenta y seis euros con cincuenta y nueve céntimos (6.466,59 €) por los daños originados como

consecuencia del siniestro, afirmando que tardó en curar 117 días, a lo largo de los cuales estuvo "impedida" para sus ocupaciones habituales.

Analizada la documentación que presenta, observamos que acude al Servicio de Urgencias el día 25 de mayo de 2011, donde se le aprecia una "contusión hombro" derecho y se anota "dolor a la movilización pasiva" e "impotencia funcional". Consta la inmovilización del hombro mediante "sling durante 5-7" días, y tratamiento con antiinflamatorios. Asimismo, resulta acreditado que entre los días 27 de julio y 19 de septiembre de 2011 acude a tratamiento en el Servicio de Medicina Física y Rehabilitación por "dolor (...) de características mecánicas" que no le ocasiona "problemas para el desvestido".

A la vista de tales pruebas documentales -las únicas presentadas por la interesada-, no podemos compartir sus apreciaciones respecto a la entidad de las lesiones. Consideramos acreditado que sufrió una inmovilización del hombro durante un periodo máximo de 7 días -según el informe del Servicio de Urgencias- mediante sling, lo que permite reputar ese periodo como impeditivo a efectos indemnizatorios. Sin embargo, desde la finalización de ese periodo de inmovilización hasta el alta por parte del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación solo cabe estimar que se trata de un periodo de evolución del traumatismo que, si bien cursa con ciertos dolores e incomodidades, no puede entenderse que impida la realización de las actividades habituales de la vida diaria, como sostiene la perjudicada sin prueba alguna que lo acredite.

En consecuencia, este Consejo considera que, en ausencia de otras pruebas que debió aportar la reclamante, la indemnización habrá de limitarse estrictamente a los días invertidos en la curación; es decir, a los comprendidos entre el 25 de mayo y el 19 de septiembre de 2011 (117), debiendo estimarse los 7 primeros como impeditivos y el resto no impeditivos.

Para ello, tal y como venimos señalando en supuestos similares, a falta de otros referentes objetivos, ha de acudir al baremo de daños y perjuicios causados a las personas en accidente de circulación (recogido en el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de

octubre), en sus cuantías actualizadas, publicadas por Resolución de 21 de enero de 2013, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, obteniéndose un importe total de 3.855 €. Comoquiera que hemos establecido la procedencia de limitar la indemnización al 50%, al apreciar la falta de diligencia de la víctima en la causación del accidente, ha de indemnizarse a la interesada en la cantidad de 1.928 €.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo y, estimando parcialmente la reclamación presentada, indemnizar a ..... en la cantidad de mil novecientos veintiocho euros (1.928 €).”

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.