

Expediente Núm. 327/2013  
Dictamen Núm. 270/2013

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 5 de diciembre 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 11 de octubre de 2013, 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.** Previa presentación en un Registro de la Administración del Principado de Asturias el día 3 de abril de 2013, con fecha 11 de abril de 2013 tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito mediante el que la reclamante formula reclamación de responsabilidad patrimonial con base en los siguientes hechos. Indica que “el día 1 de abril de 2012 sobre las 20:20 de la noche, acompañada de su marido (...), sufrió una caída en la calle ..... al tropezar con una baldosa suelta de la acera que al pisar sobre ella se levantó,

lo que le hizo perder el equilibrio teniendo que apoyar sus manos para amortiguar el golpe con el suelo. Que el defecto de la baldosa no era apreciable a simple vista. Que como consecuencia de la caída, sufrió una lesión en su mano izquierda, no teniendo que dar parte a la policía local ni al servicio de urgencias puesto que la caída no le impedía caminar y, en principio le pareció que el dolor se debía al golpe sufrido en la mano (coloquialmente hablando un machacón) y que se pasaría en las horas o días siguientes sin necesidad de acudir a un servicio médico". Señala que "el mal estado de la acera de esta calle es conocido por todos los vecinos de la zona y, por el propio Ayuntamiento que, sin ir más lejos, en el mes de mayo de este mismo año, es decir, un mes después del desagradable accidente, inició las obras de arreglo de la acera". Refiere a continuación que "después de pasar la noche del día 1 al día 2 de abril y la mañana del día 2 con dolores y dado que el dolor en la mano izquierda (...) iba en aumento, decidió, una vez cerró su negocio al medio día, subir a urgencias del (Hospital .....). Fue atendida en urgencias con diagnóstico de fractura de base 1º MTC (Bennet) de mano izda. Necesitando ser operada fijando la fractura con una aguja e inmovilizando la mano". Precisa que desde "que se produjo la caída hasta el 4 de marzo de 2013, estuvo de baja en la Seguridad Social" dándose por lo demás la circunstancia de que "al tener un negocio propio en el que desarrollaba su actividad sin otros empleados, ha tenido que trasladar su marido (...) su actividad profesional al local de trabajo de (la reclamante) y llevar a cabo las dos actividades profesionales".

Evalúa el daño sufrido en la cantidad total de veinticuatro mil seiscientos veintiséis euros con ochenta y ocho céntimos (24.626,88 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 19.626,88 € por 337 días en los que estuvo sin posibilidad de trabajar y 5.000 € por las "secuelas que le han quedado".

Adjunta la siguiente documentación: a) Informe de fecha 2 de abril de 2012 del Área de Urgencias del Hospital ..... b) Informe médico de un facultativo de una mutua de fecha 2 de agosto de 2012. c) Informe del Servicio de Consultas de Cirugía Plástica del Hospital ..... de fecha 12 de julio de 2012. d) Diversos informes de asistencia a Rehabilitación de una mutua fechados

todos ellos en el periodo comprendido entre el 21 de mayo y el 22 de octubre de 2012. e) Informe de una facultativa del Servicio de Cirugía Plástica del Hospital ..... de fecha 10 de diciembre de 2012. f) Informe médico de un facultativo de una mutua de fecha 11 de marzo de 2013. g) Informe del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación del Hospital ..... de fecha 4 de marzo de 2013. h) Copia de las citaciones para servicios diversos y de los correspondientes partes de baja y confirmación de incapacidad temporal. i) Una fotografía del lugar de la caída efectuada por la interesada "en octubre de 2012".

Identifica como testigo a su marido.

**2.** Figura incorporado al expediente un informe, de fecha 23 de abril de 2013 firmado por el Jefe de Sección de Apoyo Técnico de Ingeniera u Obras del Departamento de Proyectos, Obras y Transporte del Ayuntamiento de Oviedo, en el que se indica que "girada visita de inspección a la c/ ....., hemos de informar que la deficiencia señalada por la interesada ha sido reparada por la empresa IMES-API, S. A., entre los días 10 y 18 de mayo de 2012, dentro de los trabajos de conservación y mantenimiento de obras que se realiza habitualmente" por el Ayuntamiento.

**3.** Mediante escrito notificado a la interesada el día 23 de abril de 2013, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo le comunica la fecha de recepción de la reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

En esa misma fecha, la misma funcionaria pone en conocimiento de la perjudicada "que ha sido acordada la apertura del período de prueba y aceptados los medios por vd. propuestos".

A los efectos de la práctica de la testifical, se notifica, tanto a la perjudicada como al testigo propuesto, la citación a este último "para que en el plazo de 10 días a contar desde el siguiente a la recepción de esta notificación (los día martes, miércoles y jueves en horas de 9 a 13,00), comparezca en esta

dependencia municipal a fin de prestar su testimonio sobre las circunstancias que concurrieron en la caída”.

En la práctica de la prueba testifical, el esposo de la perjudicada, tras situar física y cronológicamente el accidente sufrido por su esposa, dice que “iba caminando a su lado (...). La vi caer”, y describe el accidente del siguiente modo: “Íbamos andando y se movió una baldosa y tropezó contra ella, cayó de frente y se hizo daño en una mano”.

**4.** Mediante oficio de 5 de junio de 2013, la funcionaria instructora dirige un escrito a la reclamante, a una mediadora de seguros, y a una compañía de seguros, en el que les comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándoles una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Dentro del trámite conferido al efecto, con fecha 24 de junio de 2013 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito mediante el que la perjudicada, a la vista de la documentación obrante en el expediente, se reitera en todos los términos de la reclamación formulada, subrayando el hecho de que la “deficiencia señalada por la interesada ha sido reparada”.

**5.** Con fecha 10 de octubre de 2013, una Licenciada en Derecho de la Sección de Vías, con el conforme de la Jefa de Sección, propone la desestimación de la reclamación con un doble argumento: por una parte, la falta de cumplida prueba por parte de la interesada acerca de “los hechos ni la relación de causalidad que permita su imputación a esta administración”, y por otra, en la “la escasa entidad de los desperfectos”.

**6.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de octubre de 2013, registrado de entrada el día 18 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 en un

Registro de la Administración del Principado de Asturias con fecha 3 de abril de 2013, teniendo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Oviedo el día 11 de abril de 2013, y si bien los hechos de los que trae origen -la caída- tuvieron lugar el día 1 de abril de 2012, la interesada permaneció en situación de incapacidad temporal como consecuencia de las lesiones sufridas hasta el 4 de marzo de 2013, fecha en la que causó alta, por lo que debemos concluir que la reclamación ha sido presentada dentro del plazo de un año legalmente determinado contado desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

**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 lo anterior, 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. 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.-** Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la reclamante interesa una indemnización por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida el día 1 de abril de 2012 en la acera de una calle de Oviedo, "como consecuencia de una baldosa suelta que aparentemente parecía estar en buen estado pero que al pisarla produjo un desequilibrio y levantamiento de la misma provocando que (...) se cayera al suelo". A raíz del percance le fue diagnosticada una "fractura de base de 1º MTC (Bennet) de mano izquierda", permaneciendo en situación de baja por incapacidad temporal desde el mismo día del accidente hasta el 4 de marzo de 2013.

La realidad del daño alegado por la perjudicada y su alcance resulta acreditado mediante los informes correspondientes a la asistencia médica prestada y el tratamiento recuperador seguido, y ello con independencia de la valoración y cuantificación concreta de los mismos, que habremos de analizar, más adelante si resulta procedente.

La autoridad consultante fundamenta el sentido desestimatorio de la propuesta que somete a nuestra consideración, en primer lugar, en lo que considera una falta de prueba por parte de la interesada acerca de "los hechos ni la relación de causalidad que permita su imputación a esta administración". Razona el Ayuntamiento que "a pesar de que la caída se produce, supuestamente, el día 1 de abril de 2012, no aporta la reclamante ninguna prueba de la deficiencia de la baldosa en la fecha del accidente, o en fechas inmediatamente posteriores. Por toda prueba gráfica aporta una fotografía de la acera (...) tomada en el mes de octubre de 2012 tal y como refiere la propia



reclamante en su escrito inicial (...), esto es seis meses después del accidente, documental gráfica que es a todas luces insuficiente o inadecuada para acreditar la existencia de la deficiencia alegada como motivo o causa de la caída, máxime cuando tal y como consta en el expediente en el mes de mayo de 2012 se realizaron en la zona trabajos de conservación y mantenimiento de la vía". Finalmente, la propuesta niega validez a la afirmación de la perjudicada de que "la baldosa estaba suelta y se levantó", al entender que el mismo no guarda "estricta correlación" con el relato de su esposo y testigo, el cual manifestó que "se movió una baldosa y tropezó contra ella".

Añade la propuesta de resolución, ante la constancia indubitada de que en la zona de la caída se habían llevado a cabo actuaciones de mejora de la acera en fechas posteriores al siniestro denunciado, que "la intervención del Ayuntamiento lo fue con carácter ordinario en labores habituales de mantenimiento y conservación de la vía pública y no en respuesta a una deficiencia grave, evidente o de peligro para los viandantes; pues en este caso la actuación municipal no se hubiera demorado un mes y nueve días. Por otro lado, refiere el informe la realización de obras de 'conservación y mantenimiento' de obras públicas, no de reparación".

Este Consejo, aun partiendo del respeto que nos merece la conclusión alcanzada a este respecto por la Administración, tras el examen conjunto de la documentación obrante en el expediente remitido, entiende que pueden darse por acreditadas las circunstancias de la caída en la forma relatada por la reclamante. En este sentido, y frente al argumento que esgrime la propuesta de resolución a la vista de la fotografía aportada por la interesada, y aun compartiendo que, por reflejar el estado que presentaba la acera seis meses después, nada prueba acerca del estado de la acera al momento de la caída, debemos advertir que la propia perjudicada admitió en su escrito inicial que la baldosa "aparentemente parecía estar en perfecto estado", por lo que no resulta razonable exigir que se aporte prueba fotográfica de lo que se reconoce, esto es, que la baldosa tenía buena apariencia, al tiempo que hay que convenir

en la dificultad de probar gráfica o documentalmente el defecto que se alega, la inestabilidad de una baldosa.

Sin embargo, hay fuertes indicios que avalan la verosimilitud del relato de la reclamante. En primer lugar, el reconocimiento de que al mes y nueve días de haber ocurrido la caída se procedió por parte de los servicios municipales a la reparación de la "deficiencia señalada por la interesada" -folio 64- permite inducir la existencia de algún tipo de deficiencia en la zona, cualquiera que fuera su identidad. En segundo lugar, ante la falta de visibilidad del desperfecto y la correcta apariencia del pavimento, circunstancias reconocidas por la propia reclamante, cabe concluir que la deficiencia oportunamente subsanada pudiera consistir en la existencia, al paso de una persona, de inestabilidad en las baldosas, circunstancia coherente tanto con el relato de la interesada -"la baldosa estaba suelta y se levantó"- como con el del que se recoge en el testimonio deducido por su marido más de un año después del siniestro, quien ante la concreta pregunta de que describiera la caída con la mayor cantidad de detalles posible, responde que "se movió una baldosa y tropezó contra ella". Tales relatos, a nuestro juicio, no adolecen de falta de "estricta correlación", como argumenta la Administración, sino que resultan sustancialmente concordantes.

Por lo expuesto, en lo que concierne a las circunstancias concurrentes en la producción del daño, este Consejo considera acreditado el relato que de las mismas hace la interesada, confirmado a través la testifical practicada y con el dato de que en ese mismo lugar se llevaran a cabo trabajos de subsanación de algunas deficiencias en las fechas inmediatamente posteriores a la caída.

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 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 pavimentación de las vías públicas.

A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde por tanto a la Administración municipal la adecuada conservación de la acera, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo doctrina reiterada de este Consejo que en ausencia de un estándar legal 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 deber de vigilancia municipal inherente al mismo, 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 resulta doctrina reiterada de este Consejo 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 la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

En el presente caso, la Administración consultante, además de que no da por acreditadas las circunstancias de la caída sufrida por la interesada, propone desestimar la reclamación por considerar que el desperfecto de la acera sería mínimo. De esta escasa entidad de las deficiencias da prueba el reconocimiento de la propia perjudicada de que la baldosa “aparentemente parecía estar en perfecto estado”, lo que nos ha permitido deducir que la deficiencia existente, que fue oportunamente subsanada por los servicios municipales a la pocas fechas de la caída, no debería ser otra que la existencia de alguna baldosa suelta o con una cierta inestabilidad.

En relación con otros supuestos de accidentes atribuidos a deficiencias similares, ya hemos afirmado que no basta con proclamar el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración para deducirla, sino que procede preguntarse si la existencia de una baldosa suelta o inestable y la probabilidad de que se pise -la mayoría de las veces sin más consecuencias que un mínimo desequilibrio que no impide reanudar el paseo- es un riesgo general razonable que asume cualquier viandante, cualesquiera que sean su edad y sus concretas circunstancias, cuando utiliza las vías públicas urbanas (Dictamen Núm. 31/2006). En línea de principio, y sin perjuicio de las matizaciones que merece la casuística, este Consejo estima que la diligencia exigible al servicio público difícilmente alcanza al extremo de que le resulte imputable el hecho de que exista alguna baldosa suelta en la acera, máxime cuando este ligero defecto no resulta perceptible a simple vista.

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, en el presente supuesto nos encontramos ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite en cuanto a su producción a la concreción del riesgo que asume el ciudadano cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, 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.

Por otra parte, la posterior reparación de las deficiencias existentes en la zona en fechas inmediatamente posteriores a la caída no supone reconocimiento de responsabilidad sino que de tal circunstancia lo único que cabe concluir, como ya lo ha puesto de relieve en ocasiones anteriores este Consejo -Dictámenes números 61 y 77 de 2013 por citar solo asuntos recientes-

es la diligencia en el cumplimiento por parte del Ayuntamiento reclamado de su obligación de conservación del viario.

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.