

Expediente Núm. 204/2014  
Dictamen Núm. 227/2014

**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 1 de octubre de 2014, 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 17 de julio de 2014 -registrada de entrada el día 29 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por ....., por los daños derivados de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 15 de octubre de 2013, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito en el que relata la “aparatoso caída” sufrida el día 1 de junio de 2013 en la calle ....., a la altura de la ludoteca que identifica, y que atribuye al “mal estado de las baldosas” de la calle por la que transitaba.

Expone que a consecuencia del percance debió ser “atendida por el SAMU Asturias en la misma calle, sobre las 15:15, previa llamada realizada por la Policía Nacional”, que “también” compareció en el lugar, afirmando que “el hecho fue presenciado por vecinos y otras personas que estaban en los negocios de la zona”. Señala que acudió a un centro sanitario privado en el que “se le realizaron diversas pruebas, diagnosticándosele una fractura del húmero derecho”; lesión de la que -según indica- aún no ha recibido el alta médica.

Concluye advirtiendo que el escrito se presenta para su traslado al “seguro si lo estiman oportuno”, y “sin perjuicio de la posterior interposición de una reclamación de responsabilidad patrimonial”.

Adjunta dos fotografías, sin fecha, del lugar, y el parte médico emitido por el Servicio de Urgencias del centro en el que fue atendida.

**2.** Con fecha 18 de octubre de 2013, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras, tras “visita de inspección” al lugar, emite informe en el que indica que “la deficiencia señalada por la interesada ha sido reparada (...) dentro de los trabajos de conservación y mantenimiento de obras públicas” que habitualmente realiza el Ayuntamiento. Describe la deficiencia como “una baldosa de 40 x 40 cm (...) suelta y hundida unos 1,5 cm de profundidad con respecto a la rasante de la acera”.

Adjunta “fotografías actuales de la zona”, fechadas el día anterior a la emisión del informe.

**3.** Mediante escrito de 5 de noviembre de 2013, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo, así como el traslado de aquella a la compañía aseguradora.

Con la misma fecha, le concede un plazo de diez días para la “mejora de su solicitud”, proporcionando “medios de prueba” al efecto y “cuantificación de la reclamación”.

**4.** El día 19 de noviembre de 2013, la interesada presenta un escrito en el Registro General municipal en el que advierte que no ha realizado aún reclamación alguna, y que al proseguir su tratamiento “no puede” cuantificar el daño padecido. Igualmente, manifiesta su voluntad de efectuar la reclamación una vez producida el alta definitiva.

**5.** Con fecha 2 de abril de 2014, la reclamante presenta un nuevo escrito en el que expone que recibió el alta el día 9 de enero del mismo año.

Reitera que la caída tuvo lugar a consecuencia del mal estado de la acera, precisando que caminaba “a paso normal y con la debida cautela”.

En cuanto a los medios de prueba, solicita “que por la Policía Municipal del Ayuntamiento de Oviedo se efectúe (si no ha sido ya realizado) un reconocimiento del estado de la acera”, informando sobre diferentes extremos relativos al estado de conservación de la misma.

Adjunta diversa documentación, entre la que se encuentra un informe de valoración del daño corporal en base al cual cifra la indemnización solicitada en treinta y cinco mil ochocientos treinta y cinco euros con cuarenta y siete céntimos (35.835,47 €).

**6.** El día 8 de abril de 2014 el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras emite un informe. En él consigna que “el pavimento de acera de la zona donde (la interesada) señala se produjo la caída se encuentra en correctas condiciones de conservación”, sin que se tenga “constancia del estado de las baldosas” en la fecha en la que se indica se produjo el accidente, recordando que “entre el 26 de junio y el 10 de julio de 2013” la deficiencia “fue subsanada (...) dentro de los trabajos de conservación y mantenimiento de las vías públicas que se realizan habitualmente en la ciudad”.

**7.** Mediante oficio de 8 de mayo de 2014, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Además le

comunica que, con esa misma fecha, se dicta diligencia de archivo en relación con su anterior escrito, remitiéndose copia íntegra de las actuaciones practicadas al presente expediente.

Consta en el mismo que se da traslado de todo ello a la correduría de seguros y a la compañía aseguradora.

**8.** Con fecha 21 de mayo de 2014, el Concejal de Hacienda e Interior dicta Resolución por la que se admite la prueba documental propuesta por la interesada y se inadmite, por improcedente, según lo que razona, la consistente en la emisión de un informe por la Policía Local.

**9.** Mediante escritos de 12 de junio de 2014, la Jefa de la Sección de Vías notifica a la reclamante, a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días.

El día 27 del mismo mes la perjudicada presenta un escrito de alegaciones en el que se reitera en los términos de su solicitud.

**10.** Con fecha 2 de julio de 2014, una Licenciada en Derecho de la Sección de Vías, con el conforme de la Jefa de Sección, eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Concluye que “nos encontramos ante una deficiencia de escasa entidad que con una diligencia o atención media exigible al peatón hubiera sido fácilmente sorteable”, y que “el estándar de eficacia exigible no puede llevarse a (...) extremos que excedan de lo que se reputa obligatorio para evitar claros riesgos”.

**11.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de julio de 2014, 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 2 de abril de 2014, habiendo tenido lugar el alta médica de las lesiones

sufridas tras la caída el día 9 de enero del mismo año, 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.

**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 el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños sufridos en una vía pública de Oviedo el día 1 de junio de 2013.

Ha quedado acreditado en el expediente que ese día la interesada fue atendida en dicha calle por una ambulancia, la cual efectuó su traslado a un

centro sanitario en el que se le diagnosticó una fractura de húmero derecho, por lo que debemos apreciar la realidad de un daño.

Sin embargo, las circunstancias en las que se produce la caída no cuentan con más apoyo que la declaración de la propia reclamante, quien, pese a mencionar la existencia de testigos, no propone prueba testifical alguna.

Como ya hemos expuesto en dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza de un daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de este es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

En cualquier caso, aun dando por acreditado el relato de la perjudicada sobre las concretas circunstancias en las que se produce el accidente, que imputa a una "baldosa del suelo que estaba rota y con un desnivel sobre el resto", nuestro dictamen habría de ser igualmente desestimatorio. En efecto, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRV vigente en el momento de producirse los hechos, debemos tener presente 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 precisaba entonces -al igual que en la redacción dada a este precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local- que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está



obligada a mantener en estado adecuado los elementos correspondientes a dicho servicio en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas, que conlleva también el deber de vigilancia periódica de su estado de conservación, e incluso ha de generar, en situaciones de peligro conocido, la obligación de adoptar medidas de prevención adecuadas con el propósito de evitar a los transeúntes riesgos innecesarios.

En el presente caso resulta incontrovertido que varios meses después del percance persistía la deficiencia alegada, descrita -en términos a los que no se opone la reclamante- por el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras como “una baldosa de 40 x 40 cm (...) suelta y hundida unos 1,5 cm de profundidad con respecto a la rasante de la acera”.

Adverado ese estado de cosas, hemos de recordar que es doctrina de este Consejo en supuestos similares al que nos ocupa -por todos, Dictamen Núm. 287/2012- 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 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, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

Al aplicar lo razonado al caso concreto sometido a nuestra consideración hay que tener presente varias circunstancias. En primer lugar, a la vista de las fotografías que obran en el expediente y de su descripción, la escasa entidad del desperfecto, y, en segundo lugar, su ubicación, en un tramo recto y de cierta amplitud. Todo ello nos lleva a concluir que no cabe imputar a la Administración el resultado dañoso.

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, y apreciadas las circunstancias anteriormente citadas, nos encontramos en el presente supuesto ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite 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.

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.