

Expediente Núm. 35/2015  
Dictamen Núm. 55/2015

**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 19 de marzo de 2015, 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 24 de febrero de 2015 -registrada de entrada el día 3 de marzo de 2015-, 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 8 de mayo de 2014, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

Expone que, “aproximadamente sobre las 15:35 horas del día 31 de octubre de 2012”, cuando, tras finalizar su jornada laboral, “iba caminando” con un “compañero de trabajo” cuyos datos facilita “por la calle .....", y llegaron a

“la altura del n.º 2, poco antes del cruce con la calle ....., introdujo la puntera del pie en el hueco dejado por una baldosa que se encontraba rota, hundida y balanceante (generando un notorio riesgo para los viandantes)”, lo que “provocó que (...) tropezase cayendo al suelo y lesionándose”.

Manifiesta que “nada más ocurrir los hechos” fue auxiliada por una pareja y por su compañero, “quien la acompañó caminando hasta el Servicio de Urgencias” del Hospital ....., añadiendo que “dicha baldosa llevaba cuatro años en el reseñado penoso estado, tal como se puede apreciar en las fotos de la zona que aparecen en Google View, y dichas fotos fueron efectuadas hace más de cinco años, en el (...) 2008, que es cuando se instauró Google View. El estado de la baldosa empeoró desde entonces”.

Precisa que “a consecuencia de la caída tuvo que ser atendida de sus lesiones en el Servicio de Urgencias del Hospital ....., apreciándose una `fractura del tercio distal del radio derecho´”, por la que tuvo que ser intervenida por primera vez el 16 de noviembre de 2013, si bien la persistencia del “dolor e impotencia funcional” le obligaron a acudir a la consulta de Traumatología del referido hospital. Tras transcribir el contenido de diversos informes médicos relativos a la asistencia prestada, señala que debió someterse a una segunda intervención para la extracción del material de osteosíntesis, siendo alta “de incapacidad temporal por contingencias profesionales” el día 21 de julio de 2013.

Afirma que “resulta palmaria la relación de causalidad entre las lesiones y los daños producidos a causa de la caída y el funcionamiento anormal de la Administración local, ya que la vía pública, por motivos obvios, no estaba en condiciones de ser transitada ni existía una señalización del riesgo que provocaba la fractura y hundimiento de la baldosa en equilibrio inestable, que se convertía en un imprevisto obstáculo para los viandantes que tropezasen contra ella”, añadiendo que “en la actualidad, y con carácter previo a esta reclamación, suponemos que porque han existido otras caídas, el Ayuntamiento (...) ha arreglado recientemente dicha baldosa”.

Cuantifica los daños sufridos en un total de veintinueve mil ochocientos noventa y seis euros con setenta y dos céntimos (29.896,72 €), correspondientes a los siguientes conceptos: "días de incapacidad", distinguiendo entre los de "hospitalización" y los "impeditivos", 15.357,29 €, y 17 puntos de secuelas -9 de ellos por "limitación funcional de la muñeca derecha en distintos movimientos" y 8 por "cicatriz en dorso de la muñeca tercio distal/mano derecha. Perjuicio estético moderado"-, más un 10% de factor de corrección, 14.539,43 €.

Adjunta la siguiente documentación: a) Informe pericial de un Arquitecto Técnico sobre la deficiencia de la baldosa, de fecha 5 de junio de 2013. b) Diversa documentación médica, entre la que se incluye el informe del Servicio de Urgencias del Hospital ..... relativo al día del accidente y los emitidos por el Servicio de Traumatología del mismo hospital, por la mutua y por una clínica privada, todos ellos en relación con la dolencia derivada de la caída. c) Informe emitido el 31 de julio de 2013 por un especialista en Medicina Legal y Forense sobre valoración del daño corporal. d) Cuatro nóminas de la reclamante.

**2.** El día 23 de mayo de 2014, el Jefe de la Sección de Ingeniería y Obras, tras "visita de inspección" al lugar, emite informe en el que indica que "la acera actualmente se encuentra en correctas condiciones de conservación. Se adjunta fotografía obtenida el pasado 9 de mayo". Añade que, "revisados los archivos municipales sobre reparaciones en la vía pública, la baldosa donde señalan se produjo el accidente fue reparada por la contrata de mantenimiento de calles el día 4 de marzo de 2014, una vez tuvimos conocimiento de dicho desperfecto a través de un escrito que llegó a este departamento el día anterior (3 de marzo)./ Tal y como señala la interesada, el desperfecto existente, en el momento de realizar la visita de inspección el personal de estos servicios el pasado 3 de marzo, consistía en una baldosa del entorno a una arqueta de gas que se encontraba rajada y hundida unos 2 cm respecto a la baldosa contigua, situada hacia la parte superior de la calle. Se adjuntan fotografías de detalle tomadas el día 3 de marzo./ Respecto a la aseveración que realiza el perito de

la interesada sobre el estado de esa baldosa en septiembre de 2008, adjunto remitimos imagen obtenida igualmente del Google.Maps en fecha mayo 2012, donde no se aprecia tal deficiencia”.

Acompaña las fotografías de diferentes fechas (marzo de 2014, mayo de 2014 y mayo de 2012) a las que hace referencia en su informe.

**3.** Mediante escrito de 20 de agosto de 2014, 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.

**4.** Con la misma fecha, la Jefa de la Sección de Vías cita al testigo propuesto por la interesada para la práctica de la prueba testifical, señalando al efecto tres posibles días y un margen horario para que comparezca en las dependencias municipales, lo que se comunica a la reclamante.

El día 26 de agosto de 2014 se toma declaración al testigo, que confirma ser compañero de trabajo de la perjudicada. Describe la caída indicando que “íbamos hablando y de repente ella salió despedida, `como volando´, hacia delante”, y añade que la ayudó a levantarse junto con otra pareja que paseaba por el lugar. Precisa que la accidentada no llevaba zapatos de tacón, y que “hacía un buen día de calor”.

**5.** Mediante oficios notificados a la reclamante, a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros el 24 de noviembre de 2014, la Jefa de la Sección de Vías les comunica la apertura del trámite de audiencia, incluyendo una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Previa petición de la interesada, el 27 de noviembre de 2014 se le hace entrega de una copia de la documentación obrante en aquel.

Con fecha 15 de diciembre de 2014, la perjudicada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito de alegaciones en el que reitera que, a la vista de la prueba obrante en el expediente, resulta “indubitadamente

acreditado” el relato de los hechos y la existencia de relación de causalidad entre su caída y la “baldosa balanceante” y “rota en tres trozos”, “única causa” del accidente sufrido.

**6.** El día 18 de febrero de 2015, una Licenciada en Derecho de la Sección de Vías, con el conforme de la Jefa de Sección, eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Tras admitir tanto la existencia misma de la caída como la de la baldosa rota, concluye que se trata de 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 los extremos que excedan de lo que se reputa obligatorio para evitar claros riesgos”.

**7.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de febrero de 2015, 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 8 de mayo de 2014, habiendo tenido lugar el alta de la perjudicada tras la segunda intervención requerida por la fractura causada por la caída el día 21 de julio de 2013, 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, como ya hemos tenido ocasión de manifestar a esa misma autoridad consultante en asuntos anteriores, observamos que se practicó la prueba testifical sin atender a lo exigido en el artículo 81 de la LRJPAC. El referido artículo 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 al testigo y a la reclamante 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 primero podía comparecer. No obstante, dado que la interesada pudo finalmente acceder al contenido de la declaración prestada con ocasión del trámite de audiencia sin que efectúe objeción alguna al respecto en el escrito de alegaciones presentado tras el mismo, no cabe apreciar indefensión que obligue a retrotraer el procedimiento.

Asimismo, 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.-** Se somete a nuestra consideración el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños sufridos a consecuencia de una caída en una vía pública de Oviedo el día 31 de octubre de 2012.

La realidad del percance, así como la de las lesiones derivadas del mismo y la de las circunstancias en las que se produce, resultan acreditadas en virtud de la documentación incorporada al expediente. En lo concerniente al modo de producción de la caída, entendemos que la prueba testifical corrobora la versión de la interesada, pues, si bien -como destaca la propuesta de resolución- el acompañante declara únicamente que la vio salir despedida (y no tropezar), tal descripción resulta compatible con el desequilibrio producido por la baldosa fragmentada que manifiesta haber sufrido la afectada.

Ahora bien, 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.

A tales efectos, y conforme a la redacción del artículo 25.2 de la LRBRL 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 incontrovertida la existencia de la deficiencia denunciada, y así lo reconoce el propio Ayuntamiento. Al respecto, 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.

Según insiste la perjudicada en su escrito de alegaciones al referirse al desperfecto, "no solo existía un resalto en el que se tropezaba sino que al pisar la baldosa esta se balanceaba al no encontrarse asentada, lo que hacía que a simple vista no se apreciase el peligro, no pudiéndose prever ese movimiento y facilitando que `se pise en falso´". Sin embargo, a la vista de las circunstancias concurrentes no podemos compartir que la anomalía constituya, por su entidad, un peligro cierto. En primer lugar, las mediciones proporcionadas tanto por el

servicio responsable como por el perito privado que suscribe el informe aportado por la reclamante cifran el desnivel ocasionado por el desplazamiento de los trozos de la baldosa fracturada en “unos dos centímetros”, lo que, unido a la impresión derivada del examen de las fotografías, impide apreciar que la deficiencia presente una magnitud relevante en cuanto a la producción de un resultado dañoso. En segundo lugar, se advierte que la baldosa se encuentra ubicada en un tramo recto y de cierta amplitud. Todo ello nos lleva a concluir que no cabe imputar a la Administración el perjuicio causado, sin que altere esta conclusión el hecho de la posterior reparación de la baldosa, que tuvo lugar meses después, pues, como hemos señalado con anterioridad -entre otros, Dictamen Núm. 77/2013-, la reparación del desperfecto no implica necesariamente reconocimiento municipal de incumplimiento del estándar, sino que, en casos como el presente, resulta indicativa de máxima expresión de la diligencia en su cumplimiento. Por último, tampoco queda acreditado que la deficiencia perdurara años, como inicialmente sostiene la reclamante, atendiendo a las imágenes que desde el mismo servidor adjunta el Ayuntamiento para refutar este concreto argumento.

Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, y apreciadas las circunstancias anteriormente citadas, nos encontramos en el supuesto analizado 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.