

Expediente Núm. 215/2015  
Dictamen Núm. 221/2015

**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 17 de diciembre 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 11 de noviembre de 2015 -registrada de entrada el día 18 del mismo mes-, 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 29 de octubre de 2014, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída ocurrida el 7 de abril de 2014.

Expone que ese día, “caminando por la calle (.....), estando los baldosines en mal estado caí al suelo, ayudándome personas a levantarme (...), teniendo que ser atendida por el centro médico más cercano” -.....-, desde el

que fue enviada al Hospital ....., donde "fue ingresada para operación", estando pendiente de "revisión".

Tras poner de manifiesto el "mal estado de la calle pública", solicita una "indemnización por daños ocasionados", que no concreta.

Adjunta la siguiente documentación: a) Diversos informes médicos, entre los que se encuentra uno del Área de Urgencias del Hospital ....., emitido el día de la caída, en el que se indica que padece "fractura proximal de húmero" derecho. b) Tres fotografías, sin fecha, del lugar de los hechos.

**2.** El día 3 de noviembre de 2014, el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras señala que, "girada visita de inspección a la calle ....., esquina con ....., hemos de informar que el pavimento de la misma está formado por losas de piedra caliza, encontrándose una de las mismas suelta, rajada y a la cual se le han desprendido pequeños trozos de material de dimensiones aproximadas de entre 3 y 25 cm<sup>2</sup> de superficie y unos 3 cm de profundidad, en la cota más baja, con respecto a la rasante de la calzada". Se adjuntan seis fotografías de la deficiencia realizadas en esa misma fecha.

**3.** Mediante oficio de 1 de diciembre de 2014, la Jefa de la Sección de Vías traslada la reclamación presentada a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros.

**4.** Ese mismo día, 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.

Con idéntica fecha requiere a la reclamante para que, en el plazo de diez días, proceda a la mejora de su solicitud de indemnización, indicando los "medios de prueba de los que intenta valerse para acreditar su reclamación" y la "cuantificación" de la misma, "aportando documentos y facturas justificativas, si fuera posible".

**5.** Con fecha 22 de enero de 2015, la interesada presenta un escrito en el registro municipal al que acompaña un "informe clínico" del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación, de 16 del mismo mes, en el que se indica que el "momento del alta" fue el 14 de octubre de 2014.

**6.** Mediante escrito notificado a la reclamante el 27 de enero de 2015, la Jefa de la Sección de Vías requiere nuevamente a la reclamante para que, en el plazo de diez días, proceda a la mejora de su solicitud de indemnización, indicando los "medios de prueba de los que intenta valerse para acreditar su reclamación" y la "cuantificación" de la misma, "aportando documentos y facturas justificativas, si fuera posible".

**7.** El día 19 de febrero de 2015, la perjudicada presenta un escrito al que acompaña el "informe de alta: segunda parte", de 15 de febrero de 2015, y advierte que "con posterioridad se aportará cuantía de la reclamación".

Igualmente, comunica los datos de una testigo del suceso.

**8.** Con fecha 20 de abril de 2015, la reclamante presenta un escrito en el registro municipal al que adjunta un "documento de valoración de lesiones" en el que se especifica que la "indemnización total" solicitada asciende a treinta y cuatro mil doscientos veintisiete euros con diecinueve céntimos (34.227,19 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 9 días hospitalarios, 183 días impeditivos y 20 puntos de secuelas en el hombro.

**9.** Mediante escrito de 22 de junio de 2015, el Asesor Jurídico del Servicio de Infraestructuras, Edificios y Servicios Municipales comunica a la reclamante la apertura del periodo de prueba, así como el emplazamiento de la testigo propuesta.

Obra incorporada al expediente la declaración testifical realizada por esta el 8 de julio de 2015. En ella la testigo, hija de la interesada, señala que "iba caminando al lado de su madre" y que "vio la caída", especificando que "donde

se cayó las baldosas estaban rotas y se movían mucho”. Manifiesta que “varias personas las ayudaron, la ayudaron a levantarla y la testigo acompañó a su madre .....”. Aclara que “varias baldosas estaban rajadas, se movían y a alguna les faltaba algún trozo”, añadiendo que la perjudicada llevaba “zapato cerrado que sujetaba bien el tobillo” y que “estaba nublado y ventoso pero no llovía. El suelo no estaba mojado”.

**10.** Con fechas 24 y 27 de julio de 2015, el Asesor Jurídico del Servicio de Infraestructuras, Edificios y Servicios Municipales comunica a la corredería de seguros, a la compañía aseguradora y a la reclamante la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días.

**11.** El día 27 de agosto de 2015, una Licenciada en Derecho del Servicio de Infraestructuras, Edificios y Servicios Municipales, con el conforme del Asesor Jurídico, eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella reconoce tanto la existencia del desperfecto como las circunstancias en las que se produjo el percance, si bien considera “la deficiencia que nos ocupa (...) como de escasa entidad”. Afirma que las fotografías evidencian el “buen estado de conservación de la acera, con una configuración recta y un pavimento adecuado en el que solo se aprecia la rotura de una baldosa en una gran superficie”, tratándose de “un obstáculo (...) fácilmente sorteable”.

Asimismo, resalta que a esta Sección “no le consta la existencia de reclamación adicional alguna por esta deficiencia”.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de noviembre 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 29 de octubre de 2014, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 7 de abril del mismo año, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, 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 la notificación efectuada a la 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 la primera podía comparecer. Ahora bien, dada la relación entre ambas (madre e hija), cabe presumir que la primera tuvo conocimiento tanto del momento en que se realizó la prueba, como de su contenido. Además, con ocasión del trámite de audiencia se le trasladó a la perjudicada una relación de los documentos obrantes en el expediente entre los que se encontraba el acta testifical, por lo que pudo acceder a la declaración (aunque no compareció durante el plazo concedido al efecto para presentar alegación alguna). En suma, 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 un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas por la interesada tras una caída en Oviedo el día 7 de abril de 2015 y que aquella achaca al deficiente estado de conservación de la vía por la que caminaba.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, resulta acreditada tanto la existencia del perjuicio alegado (fractura de húmero derecho que requirió intervención quirúrgica y rehabilitación) como las circunstancias en las que se produce la caída, que el Ayuntamiento no cuestiona y quedan probadas con la declaración de la hija de la perjudicada, que la acompañaba en el momento del percance.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, individualizado y susceptible de evaluación económica no significa 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, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

El artículo 26.1 de la LRBRL establece 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.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que 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 de las concurrentes en la propia persona.

La perjudicada afirma que el “mal estado” de los “baldosines” provocó que se precipitara al suelo, y la testigo alude a la existencia de “varias” baldosas “rotas”. Sin embargo, en las fotografías que aporta la primera -al igual que en las tomadas por el servicio municipal competente- se evidencia la existencia de una única baldosa suelta y fracturada. A su vez, la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras afirma que de la pieza se “han

desprendido pequeños trozos de material de dimensiones aproximadas de entre 3 y 25 cm<sup>2</sup> y unos 3 cm de profundidad, en la cota más baja, con respecto a la rasante de la calzada". En las imágenes que acompañan a este informe puede apreciarse la ausencia de la baldosa contigua a la que -según se deduce de las que presenta la interesada- habría provocado la caída, pero ese defecto no se observa en estas últimas, y tampoco se infiere del relato que fuera la causante del accidente.

Teniendo en cuenta las mediciones facilitadas, que la reclamante no cuestiona, no podemos sino coincidir con la propuesta de resolución en la escasa entidad del desperfecto; apreciación a la que contribuye también su ubicación, en una acera de cierta amplitud.

En supuestos similares, y en relación con las baldosas rotas o inestables, 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 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. 356/2012). 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 o resquebrajada en la acera.

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.

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.