

Expediente Núm. 59/2016  
Dictamen Núm. 88/2016

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José 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 7 de abril de 2016, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 11 de febrero de 2016 -registrada de entrada el día 22 de ese 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 27 de julio de 2015, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública el día 14 de enero de 2015, a las 11:15 horas.

Expone que "estaba caminando por la acera de la c/ ..... (...), a la altura del n.º 6", y que sufrió una caída "debido al mal estado de unas baldosas (...) situadas al final del badén de la entrada al taller (...) con vado" que identifica. Precisa que las baldosas estaban "rotas y deterioradas, encontrándose 3 de esas baldosas hundidas con 15 mm de profundidad en su parte más hundida y una baldosa completamente suelta y rota".

Entiende que existe "relación de causa efecto, puesto que la calle se encuentra en pleno casco urbano, es una vía pública que obliga al Ayuntamiento, como titular de ese dominio público, bien a repararla o bien (a) impedir el paso por la misma", y subraya que "es obligación de la Administración (...) mantener en buen estado de conservación todos los elementos que integran el sistema viario, según el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local".

Considera que "es clara la falta de atención o cuidado en el mantenimiento necesario para la existencia de una mínima seguridad que evitara tal estado de la vía", estimando como prueba de ello "la reparación de las baldosas tres días después de haberme caído en ellas". Por tanto, "es forzoso concluir la existencia de la imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración municipal".

Manifiesta que fue socorrida por algunas personas que llamaron a la Policía Local, y que dos agentes se personaron a los pocos minutos y "pudieron comprobar el estado de las baldosas", dando parte inmediato a la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo para la valoración de la acera". Añade que tres días después, el 17 de enero de 2015, dos agentes "se desplazaron al lugar (...) y comprobaron que las baldosas defectuosas habían sido cambiadas por unas nuevas, lo que demuestra palmariamente que el lamentable estado que presentaban cuando me caí fue determinante, es la causación de la caída".

El atestado de la Policía Local fue remitido al Juzgado de Instrucción N.º 2 de Oviedo y se abrieron las diligencias previas que "fueron archivadas por Auto de 21 de enero de 2015, `sin perjuicio de las acciones civiles que pudieran

corresponder al perjudicado´”. Indica que estas acciones son “las que ejercita a través de la presente reclamación”.

Indica que la Policía Local llamó a una ambulancia que la trasladó al Servicio de Urgencias del Hospital ....., donde se le diagnosticó una fractura de falange distal de 1.º dedo de la mano derecha y varias contusiones y erosiones, y pone de relieve que tardó en curar de sus lesiones 111 días, de los cuales 71 fueron impeditivos, y que precisó tratamiento rehabilitador, quedándole diversos dolores como secuelas.

Valora el daño sufrido, “conforme al baremo para accidentes de tráfico, de aplicación orientativa”, en siete mil doscientos cincuenta y cinco euros con setenta y seis céntimos (7.255,76 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 71 días impeditivos, 4.147,11 €; 40 días no impeditivos, 1.257,20 €, y 3 puntos de secuelas, 1.851,45 €, “más los intereses legales correspondientes desde la fecha de interposición de la reclamación”.

Propone prueba documental, consistente en el atestado de la Policía Local de Oviedo y el informe fotográfico relacionado con él y un informe de la Sección de Vías” sobre el estado y sustitución de las baldosas rotas y defectuosas”, y testifical de la persona que identifica, “que transitaba justo detrás” de ella.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Atestado de la Policía Local de Oviedo en el que se consigna, entre otros extremos, la identidad de una testigo “que transitaba detrás de la lesionada y corrobora lo manifestado por esta./ Que (...) se da aviso a la Sección de Vías del Ayuntamiento para la valoración de la acera, no adoptando en principio ninguna medida dado el escaso peligro que ofrece para los peatones./ Que observan tres baldosas ligeramente hundidas, con 15 mm de profundidad en su parte más hundida y una baldosa suelta y rota./ Las baldosas se encuentran a la altura del inmueble n.º 6, al final del badén de la entrada al taller (...) con vado” que se identifica, “y tienen unas medidas de 0,40 x 0,40 metros, ancho y largo, a 1,60 metros de la fachada de la línea de inmuebles, teniendo la acera

2,50 metros de anchura". b) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital ....., de 14 de enero de 2015, en el que consta que la reclamante "acude (...) por dolor en pulgar mano derecha tras caída casual hoy en la calle". Se establece el diagnóstico de "fractura osteofito radial de base de falange distal de 1.º dedo de mano derecha", y se pauta "férula dorsal 2 semanas". c) Tres informes del Servicio de Cirugía Plástica. Uno de 9 de febrero de 2015, en el que se recoge que "se trató con una férula dorsal. En la revisión (...) el 28-01-2015 se retiró la férula, objetivando la existencia de un edema residual, pero sin dolor a la movilización. Se recomendaron ejercicios de rehabilitación"; otro de 10 de abril de 2015, en el que consta que se objetivó en la radiografía "un retraso en la consolidación de la fractura previa. Se inmovilizó de nuevo con una férula de Stack. En la última revisión (...), el 25-03-2015, la paciente no presentaba dolor en la articulación IF del pulgar derecho, que era estable, ni en la base radial de la F2", y el último de 27 de mayo de 2015, en el que se señala que "se explicó a la paciente que el dolor en dicha articulación era el resultado tanto de la fractura como de la artrosis de base que (...) presenta en todas las articulaciones de la mano. d) Una fotografía que ofrece una "vista panorámica del lugar de la caída, según la trayectoria de la peatón./ La flecha señala las nuevas baldosas que se colocaron por las hundidas y rotas que había cuando se produjo el accidente". e) Auto de 21 de enero de 2015, en el que se decreta el sobreseimiento libre y archivo de las actuaciones. f) Informe privado de valoración del daño corporal, de 22 de junio de 2015.

**2.** Mediante Resolución de 3 de agosto de 2015, la Concejala de Gobierno de Infraestructuras y Servicios Básicos acuerda iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial y nombrar instructor del mismo. Consta su notificación a la reclamante y a la correduría de seguros el 18 de agosto de 2015.

**3.** El día 9 de diciembre de 2015, el Instructor del procedimiento emite un informe en el que señala que en el atestado de la Policía Local que la perjudicada adjunta a su reclamación “ha quedado acreditada la versión de la reclamante en cuanto a la forma, momento y lugar en que sufrió la caída, así como sobre el estado de las baldosas en el punto en que ocurrió el suceso, no procediendo por ello la práctica de las pruebas testificales que indica en su escrito, ni tampoco requerir ningún informe más sobre el estado de la acera, pues ya se describe en el parte de intervención de la Policía Local”. En consecuencia, y dado que el artículo “9 del Real Decreto 429/1993, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (...), dispone que el órgano instructor podrá rechazar las pruebas propuestas cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, procede continuar el trámite del expediente, poniéndolo de manifiesto en el trámite de audiencia para que las partes interesadas puedan presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes”.

**4.** Mediante oficios notificados a la interesada y a la correduría de seguros el 14 de diciembre de 2015, el Asesor Jurídico del Servicio de Infraestructuras, Edificios y Servicios Municipales les comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, y les relaciona los documentos obrantes en el expediente.

Con fecha 28 de diciembre de 2015, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que manifiesta que “han quedado suficientemente acreditados los hechos causantes de los daños ocasionados con la caída”, así como los daños sufridos por ella. Entiende que la sustitución de las baldosas defectuosas “es una prueba más que evidente de que la situación (...) era peligrosa”, por lo que reitera su solicitud de indemnización.

**5.** El día 2 de febrero en 2016, el Asesor Jurídico del Servicio de Infraestructuras, Edificios y Servicios Municipales eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Razona que en el accidente sufrido por la reclamante “ha de considerarse suficientemente probada la efectiva realidad del daño o perjuicio que sufrió al caer (...), y lo que ha de discutirse es que dicho daño sea consecuencia del funcionamiento del servicio municipal de vías públicas”. Resalta que “según el atestado de la Policía Local la deficiencia que parece haber causado el accidente de la reclamante consiste en tres baldosas ligeramente hundidas (1,5 cm en su parte más hundida y una baldosa suelta y rota), `no adoptando en principio ninguna medida dado el escaso peligro que ofrece para los peatones´. /Es decir, la propia Policía valora como inexistente el riesgo para los viandantes./ Los mencionados defectos del pavimento en una acera que mantiene una regularidad, espaciosa y al mediodía no suponen un obstáculo que impida el deambular seguro de los ciudadanos que guarden un mínimo de cuidado en su transitar. La deficiencia descrita es de tan escasa entidad que cualquier persona que caminara por la zona prestando la atención exigible no correría riesgo alguno; por lo tanto, en el caso de la reclamante no cabe achacar el daño sufrido al funcionamiento de ningún servicio público municipal, pues el desperfecto mínimo que describe la Policía Local, de haber prestado el nivel de atención exigible, resultara fácilmente superable con una deambulación adecuada./ No existe pues nexo de causalidad entre el servicio municipal de vías públicas y el daño sufrido por la interesada”.

**6.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de febrero de 2016, 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 27 de julio de 2015, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 14 de enero de 2015, 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 audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

En cuanto al informe del servicio afectado, ha quedado suplido por el atestado de la Policía Local, en el que se consignan los extremos de hecho precisos para valorar el desperfecto y su localización en la acera. En cualquier caso, consideramos que la especificación en la reclamación de la entidad del desnivel haría innecesaria, por la escasa entidad del mismo -15 mm-, la solicitud del citado informe.

Sin embargo, advertimos el incumplimiento de la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

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 que la interesada atribuye al mal estado de la acera de la calle ....., en la que cayó el día 14 de enero de 2015.

La perjudicada aporta el informe de un hospital público de esa fecha en el que figura el diagnóstico de una fractura de falange del primer dedo de la mano derecha, por lo que debemos dar por cierto ese daño.

También ha quedado acreditado el hecho de la caída y el lugar en el que se produjo, mediante el interrogatorio realizado por la Policía Local a una testigo.

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.

Analizando en primer lugar el plano fáctico, resulta que la interesada manifiesta que “el accidente se produjo a consecuencia del mal estado de las baldosas, rotas y deterioradas”.

En cuanto al funcionamiento del servicio público viario, el artículo 25.2 de la LRBRL, resultado de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”. El artículo 26.1.a) de la misma norma dispone 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 ellas.

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 propia reclamante especifica, además, que tres de esas baldosas estaban “hundidas con 15 mm de profundidad en su parte más hundida y una baldosa completamente suelta y rota”.

Por su parte, la Policía Local informa que el desperfecto está “a 1,60 metros de la fachada de la línea de inmuebles, teniendo la acera 2,50 metros de anchura”. Es decir, que quedaba espacio suficiente por ambos flancos para deambular sin pisarlas. Junto con lo anterior, constatamos que la caída se produjo, según la reclamante, a las 11:15 horas; es decir, a plena luz del día. Se trata, en suma, de un defecto de escasísima entidad, por lo que consideramos que no se ha incumplido el estándar de mantenimiento exigible a la Administración municipal en el ejercicio de sus responsabilidades. Por esta razón, no resultaba necesaria la señalización del defecto.

El hecho de que se reparara a los tres días no implica reconocimiento de que el estado de la acera fuera “lamentable”, como pretende la interesada, sino propiedad y precisión en la prestación del servicio, al menos en lo que se refiere a este caso.

En definitiva, no puede imputarse el accidente al servicio público, sino que nos hallamos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es el despliegue de una diligencia adecuada 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, 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.