

Expediente Núm. 195/2016  
Dictamen Núm. 183/2016

**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 27 de julio de 2016, 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 7 de julio de 2016 -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 al pisar una baldosa agrietada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 19 de diciembre de 2014, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas tras una caída en la vía pública.

Expone que el “el pasado 10 de junio de 2013, aproximadamente a las 8:50 horas (...), se dirigía a su puesto de trabajo (...) transitando por la calle ....., concretamente por la acera de la izquierda según se desciende desde la glorieta situada al final de la avenida ....., conocida como el paseo ....., a la altura del espacio comprendido entre el primer banco y la primera farola

existentes en la referida acera en sentido descendente, (y) a consecuencia del mal estado de una baldosa tropezó cayendo al suelo”.

Atribuye el accidente a que “la baldosa se encontraba agrietada y rota en la zona de la junta de unión con la siguiente baldosa, que a simple vista se podía observar que era de reciente colocación y en perfecto estado. El agujero existente en la unión de ambas baldosas era imperceptible para un peatón que circula por la acera, por lo que (...) involuntariamente introdujo la punta de su zapato en el mismo tropezando con el borde de la siguiente baldosa que se encontraba evidentemente a distinto nivel, perdiendo el equilibrio”.

Manifiesta que como “consecuencia de dicha caída (...) causó baja laboral en el periodo comprendido entre el 10 de junio y el 23 de diciembre de 2013 (196 días), estando hospitalizada 2 días”.

Solicita una indemnización por los daños y las secuelas cuyo importe asciende a veintisiete mil cuatrocientos treinta y ocho euros con cuarenta y seis céntimos (27.438,46 €), que desglosa en 2 días de hospitalización, 198 días improductivos y 16 puntos de secuelas, de los cuales 7 corresponderían a “limitación extensión rodilla”, 2 a “material de osteosíntesis” y 7 a “perjuicio estético moderado”.

Propone la práctica de prueba documental y testifical. Designa como representante a su esposo, letrado.

Adjunta a su escrito los siguientes documentos: a) Acta notarial en la que, a requerimiento de quien dice ser mandatario verbal de la reclamante -que no se acredita- un Notario se persona, el día 23 de julio de 2013, “en la calle ....., de Oviedo, en la acera de la izquierda según se desciende desde la glorieta situada al final de la avenida ....., conocida como el paseo ....., y da fe de que “las fotografías (cinco) que (le) entrega (el requirente) por ejemplar duplicado (...) coinciden con la realidad” que observa. b) Informe de un centro asistencial de una mutua de accidentes de trabajo, emitido por un facultativo el 10 de junio de 2013, en el que consta que la reclamante “acude por dolor en la rodilla izda., que está inflamada (...) desde el 10-06-2013, a las 8:50. Según refiere, se cayó al suelo de frente”, y en él se consigna el diagnóstico de “fractura de rótula cerrada”. c) Parte médico de baja y alta de incapacidad temporal, en el que se recoge que la reclamante causó baja con fecha 10 de

junio de 2013 y fue alta el día 23 de diciembre del mismo año. d) Resolución de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Asturias, de 21 de abril de 2014, por la que, tras un cuadro clínico de “fractura transversal de rótula izquierda, se reconoce a la reclamante una prestación por lesiones permanentes no invalidantes, consistentes en “limitación de movilidad de rodilla menor del 50% (...) flexión residual superior a 90 grados” y “cicatriz quirúrgica de 11 cm”.

**2.** Figura a continuación en el expediente remitido un informe sobre la reclamación presentada, suscrito por el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras del Ayuntamiento de Oviedo el día 26 de diciembre de 2014. En él se afirma que, “girada visita de inspección a la calle ....., se ha podido comprobar que en el lugar donde dice se produjo el accidente a una de las losas de piedra caliza se le han desprendido varios trozos de material, alcanzando el mayor de ellos una superficie aproximada de 6 x 6 cm y (...) 1,5 cm de profundidad con respecto a la rasante del pavimento”. Adjunta cinco fotografías de la deficiencia medida con un metro.

**3.** El día 23 de enero de 2015, la Jefa de la Sección de Vías Públicas comunica a la reclamante la fecha de recepción de su solicitud, el plazo máximo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

En idéntica fecha, la requiere “para que en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud (...), aportando documento que acredite la representación (conferida) (y) documento que acredita su hospitalización”.

En la misma fecha se traslada la reclamación a la correduría de seguras y a la compañía aseguradora.

**4.** Mediante escrito registrado en el Ayuntamiento de Oviedo el 3 de febrero de 2015, el representante de la interesada aporta copia del poder general para pleitos y especial para otras facultades otorgado a su favor y del escrito de una clínica privada, de 10 de junio de 2013, que acredita que la perjudicada acudió al referido centro para someterse a una intervención quirúrgica, siendo alta el 11 de junio de 2013.

**5.** Con fecha 6 de febrero de 2015, la Jefa de la Sección de Vías Públicas comunica al representante de la interesada la apertura del periodo de prueba, indicándole que se ha citado al testigo propuesto “para que en el plazo de 10 días a contar desde el siguiente a la notificación, los días martes, miércoles y jueves, en horas de 9 a 13:30”, comparezca en las dependencias municipales.

**6.** Previa citación efectuada al efecto, el 17 de febrero de 2015 comparece en las dependencias administrativas un testigo del accidente, que manifiesta no tener relación alguna con la reclamante, y que presencié el accidente, que tuvo lugar “hacia el mes de junio, a mediados. En el año 2013 (...), a primera hora de la mañana (...), entre las 8:30 y 9:00 horas”. Identifica el lugar de la caída en la fotografía que se le muestra, y afirma que “caminaba por la acera de la derecha y la vio de frente caer. Estaba a unos 10 o 15 metros de ella. La reclamante bajaba (...). Vio como que tropezaba y caía de frente. Cayó contra las rodillas (...). Vio dónde había tropezado. Había una baldosa que estaba agrietada y como rota por delante y la otra baldosa sobresalía respecto a la rota. Debió tropezar con el desnivel y caer. El desnivel se veía claramente”. Precisa que la accidentada llevaba “zapato oscuro, plano, no era de tacón, con suela normal” y que “no llovía. Hacía buen día”.

**7.** Mediante oficio notificado a la perjudicada el 26 de junio de 2015, el Asesor Jurídico de la Sección de Infraestructuras, Edificios y Servicios Municipales le comunica la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente, cuyo contenido le relaciona, por un plazo de 10 días.

El día 8 de julio de 2015, el representante de la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito al que adjunta un “reportaje acreditativo de las obras de adecuación del pavimento realizadas en la calle ..... que acreditan el mal estado general de la acera, procediendo en concreto en el lugar en que se produjo la caída a la sustitución de la baldosa cuyo mal estado de conservación fue la causa directa y única del siniestro”.

8. Con fecha 22 de febrero de 2016, el Asesor Jurídico de la Sección de Infraestructuras, Edificios y Servicios Municipales del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Considera que se ha acreditado el “daño físico que soportó (la reclamante) a causa de la caída, que además está debidamente acreditada en cuanto a la forma en que sucedió por la prueba testifical practicada”. Sin embargo, rechaza que exista nexo causal entre el accidente y el funcionamiento del servicio público municipal, pues, aunque se reconoce la existencia del desperfecto, su entidad -“la baldosa presentaba una pérdida de material y un desnivel de 1,5 cm” respecto de la siguiente- “no es suficiente para entender que existe una causalidad entre el servicio público (...) y el daño que padeció la interesada (...); más teniendo en cuenta que sucedió a plena luz del día (...) y que (...) el desnivel era perfectamente visible”, como declara el testigo propuesto por ella.

Razona, por último, que “el funcionamiento del servicio público no puede llevarse a un nivel tal de exigencia que no se permita ni la más mínima deficiencia, como ha de calificarse la que se describe en esta reclamación, que sería perfectamente evitable por cualquier persona que deambulara por la zona cumpliendo los requisitos de atención mínima exigible a los peatones”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de julio 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 32 de la Ley citada.

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 19 de diciembre de 2014, mientras que los hechos de los que trae origen -la caída- sucedieron el día 10 de junio de 2013; ahora bien, está acreditado en el expediente que la interesada fue dada de alta de las lesiones padecidas el día 23 de diciembre de 2013, por lo que la acción se ha ejercitado 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, y como ya hemos tenido ocasión de manifestar a esa misma autoridad consultante en asuntos anteriores (entre otros, Dictámenes 179/2016 y 180/2016), observamos que se practica 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, aunque se puso en conocimiento de la reclamante el emplazamiento del testigo, no se le advirtió de la posibilidad de estar presente en el momento de realizar la prueba y de proponer preguntas para formularle, sin que, además, se hubiera fijado de modo cierto la fecha de la práctica de la prueba, ya que se dejó a la elección de aquel de entre las varias propuestas. En suma, tal forma de proceder no cumple las exigencias del artículo 81 de la LRJPAC antes citado. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el Ayuntamiento en su informe-propuesta de resolución no cuestiona en ningún momento las circunstancias de la caída, y que la perjudicada pudo acceder a la declaración testifical y alegar lo que considerase oportuno en el trámite de audiencia, sin que conste que se haya presentado objeción alguna al respecto, no cabe apreciar indefensión.

Asimismo, se observa que la instrucción del procedimiento permaneció paralizada sin justificación aparente desde julio de 2015 hasta febrero de 2016, y entre este mes y julio de 2016, lo que resulta contrario al principio de eficacia administrativa y provoca, además, que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se hubiera 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.-** La reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos tras una caída en la calle ....., de Oviedo, cuando "a consecuencia del mal estado de una baldosa tropezó cayendo al suelo".

La realidad de los daños físicos alegados -"fractura de rótula cerrada"- resulta acreditada con los informes del centro hospitalario al que acudió. Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar 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, hemos de determinar cómo se produce la caída y si la misma es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos señalaba 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 que los municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. La redacción actualmente vigente 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, mantiene en los mismos términos el artículo 26.1.a) y modifica el artículo 25.2 para señalar que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, 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 responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Antes de analizar si el servicio público municipal ha cumplido sus obligaciones de mantenimiento, debemos examinar las circunstancias del accidente, sin las cuales no es posible establecer el nexo causal entre el daño alegado y el servicio público al que se imputa la responsabilidad patrimonial.

La interesada atribuye el accidente al tropiezo con un “baldosa (que) se encontraba agrietada y rota en la zona de la junta de unión con la siguiente baldosa, que a simple vista se podía observar que era de reciente colocación y en perfecto estado (...), tropezando con el borde de la siguiente baldosa que se encontraba evidentemente a distinto nivel, perdiendo el equilibrio”. Para acreditar la magnitud del desperfecto aporta un reportaje fotográfico de cuya autenticidad y adecuación a la realidad observada da fe un notario.

No obstante, la descripción precisa y el alcance cierto de la deficiencia la efectúa el Jefe de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras del Ayuntamiento de Oviedo, quien informa que, “girada visita de inspección a la calle ....., se ha podido comprobar que en el lugar donde dice se produjo el accidente a una de las losas de piedra caliza se le han desprendido varios trozos de material, alcanzando el mayor de ellos una superficie aproximada de 6 x 6 cm y (...) 1,5 cm de profundidad con respecto a la rasante del pavimento”.

Discrepa la reclamante con el testigo que ella misma propone acerca de la visibilidad de esta deficiencia. Ella sostiene que “el agujero existente en la unión de ambas baldosas era imperceptible para un peatón que circula por la

acera”, mientras que el testigo declara que “el desnivel se veía claramente”. Este Consejo entiende que, a plena luz del día, el desnivel, pese a ser de solo 1,5 cm, resulta perceptible para un peatón atento.

En consecuencia, la cuestión se circunscribe a dilucidar si las consecuencias del accidente ocasionado al tropezar con una irregularidad de esas características en la vía pública resultan imputables al funcionamiento del servicio público municipal. La propuesta de resolución lo niega; criterio que compartimos.

En efecto, como hemos expuesto reiteradamente, en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcancen a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que 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 pública, así como de las atmosféricas y las que de todo tipo concurren en su propia persona.

A juicio de este Consejo, la anomalía -un desnivel de 1,5 centímetros en una baldosa- a la que alude la accidentada como factor causal del daño carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación del pavimento, y ello al margen de que el Ayuntamiento haya procedido a su reparación, lo que en el presente caso solo prueba diligencia y minuciosidad en la conservación y mantenimiento del viario público.

Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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 por el simple hecho de que ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, y que 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,