

Expediente Núm. 250/2017  
Dictamen Núm. 309/2017

**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 14 de diciembre de 2017, 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 25 de agosto de 2017 -registrada de entrada el día 31 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 16 de febrero de 2017, 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 pasado 18 de marzo de 2016, hacia las 23:30 h (...), se disponía a coger un taxi aparcado en la c/ ....., de Oviedo, momento en el cual

pierde pie al pisar en un bache existente en la calle, tropezando con uno de los adoquines irregulares allí existentes, yendo al suelo” y sufriendo una “fractura del cuello del húmero del brazo izquierdo”.

Reseña que “son numerosos los baches existentes con falta de adoquines, así como adoquines que están fuera de sitio o sobresalen irregularmente (...). A ello ha de sumarse que el accidente ocurrió de noche, estando la calle mal iluminada y mojada por la lluvia que caía en aquel momento”.

Manifiesta que tras la caída acudió al Hospital ....., donde le diagnosticaron la fractura referida, no siendo dada de alta por el Servicio de Traumatología hasta el día 20 de julio de 2016.

Cuantifica el daño reclamado en ocho mil ciento veinte euros con cuarenta céntimos (8.120,40 €), conforme a la pericial que acompaña, e identifica a un testigo presencial, adjuntando “declaración jurada” del mismo y copia del atestado que se levantó, pues “los hechos fueron puestos en conocimiento de la Policía Local”.

Adjunta a su escrito los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias, en el que consta su ingreso la noche del siniestro por caída en la calle con el diagnóstico reseñado. b) Informes clínicos de tratamiento y rehabilitación por la fractura sufrida. c) Pericial privada de valoración del daño, en la que se justifican los importes reclamados. d) Declaración “jurada” del testigo identificado, que regenta un establecimiento en la zona y manifiesta que la accidentada “se disponía a coger un taxi (...) frente a mi local y en ese mismo momento parece tropezar cayendo al suelo”, precisando que “el pavimento está lleno de baches e irregularidades”. e) Fotografías del lugar del siniestro, que parecen corresponder a puntos distintos del adoquinado, observándose en unas una ligera depresión y en otras un deterioro de la superficie de algunos adoquines. f) Copia del atestado de la Policía Local, en el que consta que la accidentada comparece cuatro días después denunciando que cayó “debido a la falta de varios adoquines”, y que personados los agentes certifican que “la calle ..... (calle peatonal) tiene (...) aceras embaldosadas a

ambos lados (...) y un carril central adoquinado (...). La zona adoquinada presenta un estado deficiente, con multitud de adoquines hundidos”, y “frente al número 3, dentro de la zona señalizada como parada de taxis (...), se observa un bache con una profundidad que oscila entre uno y dos centímetros (...) con respecto al nivel de la calzada propiciado por el hundimiento de cinco adoquines y en el que supuestamente se produjo el tropezón”. Se acompañan varias fotografías de cinco adoquines contiguos ligeramente hundidos sobre la rasante.

**2.** Con fecha 20 de febrero de 2017, el Asesor Jurídico del Servicio de Infraestructuras, Edificios y Servicios Municipales requiere a la interesada para que proceda a la mejora de su solicitud mediante la indicación del “lugar exacto en el que sufrió el accidente”, con advertencia de que de no atender al requerimiento “se le tendrá por desistida de su petición”.

La reclamante presenta un escrito el día 3 de marzo de 2017 en el que indica que “el lugar de la caída está justamente a la altura de la parada de taxis, exactamente de la posición del primero de ellos, aproximadamente a la altura de su puerta trasera izquierda, ya que me disponía a cogerlo cuando, debido al bache existente, y sin señalización, tropecé y caí”.

**3.** A solicitud del Asesor Jurídico del Servicio de Infraestructuras, Edificios y Servicios Municipales, el día 16 de marzo de 2017 libra informe el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Servicio de Proyectos, Obras y Transporte del Ayuntamiento de Oviedo. En él manifiesta que, “girada visita de inspección, se ha localizado el punto donde señala ocurrió el accidente, observándose una zona adoquinada deformada en la que cinco adoquines se encuentran más bajos de la rasante de la calle (...), siendo el punto de máxima deformación de 3 centímetros”. Se adjuntan fotografías en las que se aprecia que los adoquines referidos se inclinan ligeramente sobre el plano, y colocada una cinta métrica en el punto más hundido la medición no llega a alcanzar los 3 centímetros respecto a la rasante.

**4.** El día 24 de marzo de 2017, la Concejala de Gobierno de Infraestructuras y Servicios Básicos del Ayuntamiento de Oviedo dicta Resolución por la que se acuerda “iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial que habrá de terminarse transcurridos seis meses desde la presentación de la reclamación mediante resolución expresa, entendiéndose que es contraria a la indemnización solicitada si no hubiere recaído en dicho plazo”, y nombrar instructor del procedimiento.

En el expediente remitido la resolución figura atribuida en uno de sus márgenes a la Alcaldía con fecha 27 de marzo de 2017, aunque en el código de validación se da como fecha de emisión la de 10 de abril del mismo año.

Consta en el expediente el traslado de una copia de la citada resolución a la correduría de seguros y a la interesada.

**5.** Mediante oficio notificado a la perjudicada el 9 de mayo de 2017, el Instructor del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

No consta que se hayan presentado alegaciones.

**6.** Durante la instrucción, se incorpora a las actuaciones la comunicación remitida al Consistorio por la compañía aseguradora con fecha 5 de julio de 2017, en la que se indica que la valoración de las lesiones de la reclamante asciende, conforme al “baremo de fecha de accidente”, a “8.141,27 euros”, acompañándose pericial de valoración.

**7.** El día 18 de julio de 2017, el Instructor del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella advierte una “contradicción entre la versión de los hechos que da la interesada y la realidad del estado de la calzada acreditada por el atestado policial, y el informe del Técnico municipal desvirtúa que la causa del siniestro (...) fuera en realidad la pequeña deficiencia

en la vía pública que se ha descrito y que no fue considerada merecedora de señalización por la Policía Local”; tampoco el Ingeniero municipal estimó que “mereciera dar parte a la contratista para su arreglo”.

Concluye, por un lado, que “la descripción que de la causa de la caída da la afectada no coincide con la realidad. Por otro lado, la mínima deficiencia en el pavimento (...) para una zona reservada a la circulación de vehículos (...) no suponía riesgo alguno”.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de agosto de 2017, 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.

Con fecha 30 de noviembre de 2017, tiene entrada en el Consejo Consultivo la comunicación del Consistorio expresiva de haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de la reclamación.

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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), 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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá 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 16 de febrero de 2017, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 18 de marzo del año anterior, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las lesiones, 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 rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, como ya señalamos reiteradamente a esa autoridad consultante, advertimos que la Concejala de Gobierno de Infraestructuras y

Servicios Básicos del Ayuntamiento de Oviedo acuerda, por Resolución de 24 de marzo de 2017 (aunque en el código de validación aparece el día 10 del mes siguiente como fecha de emisión), "iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial que habrá de terminarse transcurridos seis meses desde la presentación de la reclamación mediante resolución expresa, entendiéndose que es contraria a la indemnización solicitada si no hubiere recaído en dicho plazo". Al respecto, debemos recordar que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, como el que nos ocupa (artículos 54 y 67.1 de la LPAC), la mera presentación de la reclamación a instancia de parte supone que el procedimiento se ha iniciado sin necesidad de acto expreso alguno de la Administración, con independencia de las formalidades que la entidad local considere oportunas para el nombramiento del instructor.

Asimismo, se observa que en el requerimiento de mejora dirigido a la interesada para la concreción del "lugar exacto" del siniestro se indica erróneamente que "se le tendrá por desistida" en caso de no atenderlo, lo que contraría la misma naturaleza del requerimiento practicado al anudarle una consecuencia que el artículo 68 de la LPAC reserva para los requerimientos de subsanación; aparte de no justificarse el trámite cuando la reclamante aporta una explicación cabal de los hechos y el atestado de la Policía Local con la referencia y la imagen de cinco adoquines hundidos, salvo que en la calle afectada se suceda esa circunstancia.

Además, 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 91.3 de la Ley 39/2015. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la referida LPAC.

Sin embargo, puesto que de la documentación obrante en el expediente se deduce la pendencia de recurso contencioso-administrativo, sin que conste formalmente que dicho procedimiento haya finalizado, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en ese caso habría de acatarse el pronunciamiento

judicial. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

**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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. 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 34 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 LRRL), 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 sufridas por la interesada, “hacia las 23:30 h” del día 18 de marzo de 2016, cuando “se disponía a coger un taxi aparcado en la c/ ....., de Oviedo, momento en el cual pierde pie al pisar sobre un bache existente en la calle, tropezando con uno de los adoquines irregulares allí existentes”.

La efectividad de los perjuicios alegados -“fractura del cuello del húmero del brazo izquierdo”, que requirió inmovilización- se acredita mediante los informes médicos incorporados al expediente.

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, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Oviedo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo la caída.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL, en redacción dada 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”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas; obligación que alcanza al mantenimiento y conservación de todos los elementos existentes en las mismas. 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.

La reclamante refiere un tropiezo cuando “pierde pie al pisar en un bache” provocado por deficiencias en el adoquinado -lo que es coherente en sí mismo y con lo manifestado días después en su comparecencia ante la Policía Local (que cayó “debido a la falta de varios adoquines”)-, aportando una declaración firmada por un testigo presencial que afirma que la accidentada “se disponía a coger un taxi (...) y en ese mismo momento parece tropezar cayendo al suelo”; y a su vez señala con precisión -tanto a través del atestado de la fuerza pública, que aporta a las actuaciones, como en su contestación al requerimiento de mejora- la deficiencia viaria a la que atribuye el percance. Ante esas evidencias no cabe sino tener por probado el hecho del tropiezo con los adoquines desnivelados, mereciendo subrayarse la improcedencia de que

por la Administración se cuestione el sustrato fáctico sin ni siquiera citar al testigo identificado.

Ahora bien, este Consejo Consultivo comparte la conclusión desestimatoria de la propuesta de resolución, pues viene reiterando que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos 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 señalado 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 al paseo, 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 concurrentes en la propia persona.

Igualmente, hemos manifestado en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 290/2013), en relación con el estándar de calidad exigible en supuestos como el presente, en el que el lugar de la caída coincide con una vía semipeatonal en la que el tráfico de vehículos se encuentra restringido, que el deber genérico municipal de conservación y mantenimiento de las vías urbanas se extiende con igual intensidad al conjunto de la vía, sin diferenciar, por tanto, entre la acera y la calzada en la que se permite aquel paso ocasional y limitado.

Respecto a la entidad del desperfecto viario, hemos de reparar en que la interesada asume -al adjuntar a su escrito de reclamación el atestado de la Policía Local- lo constatado allí por la fuerza pública; esto es, “un bache con una profundidad que oscila entre uno y dos centímetros (...) con respecto al nivel de la calzada propiciado por el hundimiento de cinco adoquines y en el que supuestamente se produjo el tropezón”. Aparte de ser esas las únicas dimensiones que por la parte actora se concretan, el atestado policial es aquí -por su objetividad, concreción y proximidad a la fecha del siniestro- el elemento probatorio al que ha de atenderse para despejar la significación de la

deficiencia que provoca la caída, observándose que no difiere sustancialmente de lo informado un año después por el Técnico del Consistorio, y que las indicaciones relativas a la presencia de otros baches en la calzada son marcadamente vagas o inespecíficas y ajenas al daño cuyo resarcimiento se impetra.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores a propósito del estándar de tolerancia relativo al desnivel viario, una diferencia de cota de dos centímetros en el pavimento no entraña un peligro apto para causar caídas al común de los viandantes, puesto que se trata de un deterioro menor y visible. El servicio de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el de mantenimiento de las aceras y plazas en una conjunción total de plano, lo que nos lleva a afirmar que no alcanza a la obligación de evitar que existan unos adoquines ligeramente hundidos respecto al pavimento en el que se insertan, por lo que concluimos que no cabe imputar a la Administración el resultado dañoso.

Se trata, en suma, de un defecto de escasa entidad, por lo que consideramos que se no ha incumplido el estándar de mantenimiento exigible a la Administración municipal en el ejercicio de sus responsabilidades; razón por la cual no resultaba necesaria la señalización del desperfecto en el marco de un pavimento adoquinado, en el que son consustanciales las irregularidades o resaltes.

A juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. 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 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, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, 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.