

Expediente Núm. 111/2018  
Dictamen Núm. 144/2018

**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 28 de junio de 2018, 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 20 de abril de 2018 -registrada de entrada el día 9 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por ....., por las lesiones sufridas tras una caída al tropezar con una baldosa desnivelada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 18 de septiembre de 2017, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la acera “el pasado día 1 de septiembre de 2017, sobre las 14:00” horas, cuando se dirigía a su domicilio “desde la c/ ..... a la c/ .....", en la ciudad de Oviedo.

Expone que sufrió el percance “al tropezar con una baldosa suelta (...), siendo atendida en el lugar de los hechos por el 112 y (...) trasladada al Servicio de Urgencias” del Hospital ..... Precisa que “en el lugar de los hechos la Policía Local ha levantado atestado”.

Solicita “ser indemnizada por los daños ocasionados” y acompaña copia del informe hospitalario del Servicio de Urgencias en el que consta su ingreso una hora después de la caída y el diagnóstico de “contusión en mano y rodilla derecha./ Fractura 10.ª costilla derecha./ Herida inciso contusa (...). Traumatismo craneal”.

**2.** Solicitado el atestado a la Policía Local, el Comisario Jefe remite copia del parte de intervención en el que los agentes personados en el lugar de los hechos constatan que la accidentada se encuentra herida, y reseñan que “la caída fue producida a causa de varias baldosas de la acera en estado irregular. Las mismas se encuentran en el acceso al garaje del edificio “.....”, situado entre el comercio que se especifica de la c/ ..... y el inicio de la c/ .....”. Añaden que la perjudicada es asistida por una ambulancia, dándose traslado del defecto viario “al departamento oportuno para su reparación”.

**3.** El día 11 de octubre de 2017, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo comunica a la interesada y a la compañía aseguradora del Consistorio la fecha de recepción de la reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

**4.** Previa solicitud formulada al efecto, con fecha 20 de octubre de 2017 libra informe el Ingeniero Técnico de Infraestructuras. En él se constata que, “girada visita de inspección”, en el lugar señalado en el parte policial “hay varias baldosas ligeramente hundidas, rotas y sueltas”, y aclara que “en el punto más desfavorable la diferencia de cota máxima que existe entre la baldosa más hundida o elevada y la baldosa contigua (...) es de dos (2) centímetros”.

Adjunta dos fotografías en las que pueden apreciarse escasos 2 cm de desnivel en el punto más emergente, a la vista de la cinta métrica superpuesta, y que se trata de una acera ancha y despejada, con buena visibilidad, atravesada por vehículos en ese punto para acceder a un garaje colectivo.

**5.** Con fecha 30 de octubre de 2017, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras comunica a la reclamante la apertura del periodo de prueba, concediéndole un plazo de 10 días a fin de que proponga las que considere oportunas.

El día 14 de diciembre de 2017, presenta esta un escrito en el registro municipal en el que cuantifica el daño sufrido en siete mil cuarenta y ocho euros (7.048 €), acompañando una pericial médica justificativa de esa valoración (15 días de perjuicio personal moderado, 45 días de perjuicio personal básico y siete puntos de secuelas por perjuicio estético moderado) y un informe técnico detallado sobre la deficiencia viaria. En este último se concluye que el hundimiento al que se imputa el siniestro “provoca respecto a la baldosa adyacente una ceja, escalón o resalto de 1,30 cm de altura”, y que “dicho resalto es totalmente susceptible de provocar un tropiezo” y “supone un riesgo añadido e impredecible al paso del viandante”, por lo que la caída “ha podido derivarse del estado del pavimento peritado”.

**6.** Durante la instrucción del procedimiento se incorporan al expediente imágenes del lugar del percance en las que se observa que la acera es amplia y se compone de losetas blancas.

**7.** Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la compañía aseguradora del Consistorio y a la interesada con fechas 10 y 11 de enero de 2018, respectivamente, no consta que se hayan presentado alegaciones.

**8.** El día 18 de abril 2018, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras formula propuesta de resolución en sentido parcialmente

estimatorio. En ella se admite la relación de causalidad entre el daño producido y el servicio público, y se propone indemnizar a la perjudicada por 15 días de perjuicio personal moderado y 34 días de perjuicio personal básico, prescindiendo de las secuelas y sin que se expliciten los motivos de esa exclusión.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de abril de 2018, 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 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 se manifieste 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 18 de septiembre de 2017, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 1 del mismo mes, 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, 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 LPAC. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la Ley 39/2015.

**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 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 sufridas por la interesada al tropezar, "sobre las 14:00" horas del día 1 de septiembre de 2017, con "una baldosa suelta" en la acera de la confluencia entre las calles ..... y ..... de la ciudad de Oviedo.

Queda acreditada la realidad de un percance en la acera -mediante una apreciación conjunta de los elementos probatorios que obran en el expediente-, así como el resultado lesivo consistente en fractura de costilla y contusiones, tal como se constata en la documentación clínica que acompaña al escrito de reclamación.

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 interesada refiere un tropiezo “con una baldosa suelta” y se remite al atestado de la Policía Local, en el que los agentes identifican el punto del percance, constatan que la accidentada es asistida allí por una ambulancia y reseñan que “la caída fue producida a causa de varias baldosas de la acera en estado irregular”. Girada inspección por el Ingeniero Técnico de Infraestructuras, se observa la existencia de “varias baldosas ligeramente hundidas, rotas y sueltas”, puntualizándose que “en el punto más desfavorable la diferencia de cota (...) entre la baldosa más hundida o elevada y la baldosa contigua (...) es de dos (2) centímetros”. Se adjuntan al informe del Servicio fotografías en las que pueden apreciarse escasos 2 cm de desnivel en el punto más emergente, a la vista de la cinta métrica superpuesta, y que se trata de una acera ancha y despejada, con buena visibilidad, atravesada por vehículos en ese punto para acceder a un garaje colectivo. Por su parte, la interesada aporta una pericial en la que se concluye que el hundimiento al que se imputa el siniestro “provoca respecto a la baldosa adyacente una ceja, escalón o resalto de 1,30 cm de altura”, y que “dicho resalto es totalmente susceptible de



provocar un tropiezo” y “supone un riesgo añadido e impredecible al paso del viandante”.

Admitido el hecho del tropiezo con ese obstáculo, este Consejo Consultivo no comparte la conclusión estimatoria 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 o plazas 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.

Aplicado lo anterior al caso sometido a nuestra consideración -y a la vista de las fotografías obrantes en el expediente y de la escasa relevancia del desperfecto en una acera ancha y a plena luz del día-, concluimos que no cabe imputar a la Administración el resultado dañoso.

Como ha manifestado 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 -y en este caso la accidentada apunta un resalte de 1,30 cm- 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, ni la garantía de que no exista alguna loseta ligeramente hundida respecto al pavimento en el que se inserta. Según reiterada doctrina jurisprudencial, las irregularidades que no alcanzan un desnivel de dos centímetros respecto a la rasante carecen de entidad para constituir un riesgo objetivo, ponderándose la

anchura de la acera y la visibilidad existente, y no pueden racionalmente considerarse factor determinante del accidente cuando se trata de obstáculos sorteables por el común de los peatones, que no entrañan un riesgo superior al ordinario que asume el viandante (por todas, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 6 de junio de 2012 -ECLI:ES:TSJAS:2012:2795- y de 23 de enero de 2017 -ECLI:ES:TSJAS:2017:16-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª). Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, en el presente supuesto nos encontramos ante una irregularidad jurídicamente irrelevante, pues un desnivel en el pavimento que no alcanza los 2 centímetros con respecto a la rasante en su cota más crítica carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público de conservación (entre otros, Dictámenes Núm. 309/2017 y 85/2018, dirigidos a esa misma autoridad), y en una acera ancha, libre de obstáculos y a la luz del día, por lo que no puede erigirse en un vicio sorpresivo o “impredecible al paso del viandante”, como sostiene el perito de la perjudicada.

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, 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.