

Expediente Núm. 122/2018  
Dictamen Núm. 165/2018

**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 19 de julio 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 11 de mayo de 2018 -registrada de entrada el día 15 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ....., por las lesiones sufridas tras una caída provocada por el hundimiento de unos adoquines en una vía semipeatonal.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 14 de junio de 2017, la interesada presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ayuntamiento de Langreo, por las lesiones padecidas tras caer en la vía pública.

Expone que sufrió una caída “en la calle ..... (a la altura del n.º 10), en la tarde del 14 de junio de 2016, alrededor de las 19:30 horas”. La atribuye al

“desnivel habido en el pavimento, puesto que en esa calle algunas baldosas se encuentran hundidas”.

Añade que, como consecuencia del percance, fue “trasladada inmediatamente al Hospital .....”, siendo diagnosticada de “fractura de radio distal” y encontrándose “aún bajo tratamiento”.

Solicita la testifical de tres personas que identifica y acompaña copia del informe de alta del servicio hospitalario de Traumatología, en el que consta que acude el día del siniestro por “traumatismo en muñeca”, con el diagnóstico reseñado. Asimismo, adjunta dos fotografías del lugar de los hechos, en las que se advierte que se trata de una calle semipeatonal, con adoquines de fábrica, y acera en ambas márgenes. En las instantáneas se enfoca una tapa de registro, radicada en el eje de la calzada, y que dos de los adoquines que la rodean presentan un ligero desnivel en relación con los contiguos, sin que se observen otras deficiencias manifiestas.

**2.** Mediante Resolución de la Concejal Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 20 de junio de 2017, se acuerda designar instructora y secretaria del procedimiento y requerir a la interesada para la cuantificación económica del daño, consignándose en el cuerpo del escrito, notificado a la perjudicada el día 26 del mismo mes, la fecha de entrada de su reclamación en el Consistorio, el plazo para resolver, los efectos del silencio administrativo y la identidad de la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

**3.** Con fecha 5 de julio de 2017, el Jefe de la Policía Local comunica la falta de constancia de intervención alguna en relación con el incidente por el que se reclama.

**4.** El día 30 de agosto de 2017 libra informe el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento. En él reseña que “se trata de una calle formada por una zona de rodadura de 3,00 m de ancho (...) a base de adoquines de hormigón, y dos aceras de baldosa hidráulica de unos 2,40 m de ancho”. Respecto al punto

concreto de la caída, entiende el informante que se sitúa “en el entorno de una tapa de saneamiento situada en el centro de la calzada, a la vista de las fotografías aportadas por la solicitante”. Se reseña que “esta zona presente leves deformaciones producto del paso de vehículos, siendo éstas habituales en este tipo de vías que soportan tráfico rodado. No obstante, no se observan resaltes de importancia que presenten algún peligro para el tránsito peatonal de cualquier persona que circule con la mínima diligencia”. Se acompaña una fotografía tomada a ras del pavimento con la referencia de una cinta métrica, de la que puede deducirse que las irregularidades o resaltes no alcanzan en ningún caso un centímetro de desnivel.

**5.** Citadas dos de las tres testigos propuestas, con traslado a la interesada, comparece una de ellas en las dependencias administrativas el día y hora señalados. Reconoce la examinada que es hija de la accidentada y corrobora que su madre “tropezó con una baldosa hundida”.

**6.** Con fecha 17 de noviembre de 2017, presenta la interesada un escrito al que acompaña copia del informe médico de alta por las lesiones, y el día 22 del mismo mes un segundo escrito en el que cuantifica el daño en veinte mil ciento veintiocho euros con cuarenta y nueve céntimos (20.128,49 €), por perjuicio personal y secuelas.

**7.** El día 4 de abril de 2018, previa comunicación del expediente, se recibe en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito de la compañía aseguradora del Consistorio en el que se razona que la deficiencia a la que se imputa el daño “cumple estándares de normalidad”. Cuestiona, sin perjuicio de desechar la responsabilidad patrimonial, la valoración del daño, en cuanto “no consta impedimento para las actividades habituales” y la lesión de muñeca consta estabilizada con fecha 8 de noviembre de 2016.

**8.** Evacuado el trámite de audiencia el 5 de abril de 2018, no consta la presentación de alegaciones.

**9.** Con fecha 10 de mayo de 2018, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por cuanto “no se constata anomalía o defecto apreciable que pueda ser constitutivo de la caída”.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de mayo 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 Langreo 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 Langreo, 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 Langreo 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 (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 14 de junio de 2017, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 14 de junio de 2016, 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 no es otro que el establecido con el carácter de común 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.

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

Se repara, no obstante, en que en la práctica de la testifical propuesta se prescinde de una de las testigos identificadas por la actora, sin que justifique cumplidamente la inadmisión de ese testimonio. Admitida la realidad del tropiezo con uno de los desniveles que circundan la tapa de registro, se deduce la innecesariedad del interrogatorio que se omite, pero es preciso, por imperativo del artículo 77.3 de la LPAC, que en la resolución que ponga fin al procedimiento se expliciten los motivos que conducen a la inadmisión de una de

las testificales. 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.

Finalmente, 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 21 y 24.3, letra b, de la referida LPAC.

**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 a resultas de una caída “en la calle ..... (a la altura del nº 10), en la tarde del 14 de junio de 2016, alrededor de las 19:30 horas”, que se atribuye a que “algunas baldosas se encuentran hundidas”.

La efectividad de los perjuicios alegados -"fractura de radio distal" y tratamiento subsiguiente-, 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 actora atribuye el percance a un "desnivel" en el adoquinado de la calle que reseña y, sin ulterior concreción, aporta unas fotografías en las que no se observan otras deficiencias fuera de un leve -o muy leve- resalte entre dos adoquines de fábrica y sus contiguos. En tales circunstancias -objetivamente

desfavorables-, aunque la testigo examinada sea hija de la interesada, no hemos de dudar de la realidad de la caída en el lugar señalado, tal como admite el servicio instructor.

Ahora bien, este Consejo Consultivo comparte igualmente 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.

Asimismo, 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 -a la luz de las fotografías que aporta y la omisión de alegaciones en el trámite que se le confiere-, la realidad que se objetiva en el informe del Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento, en el que se constatan únicamente "leves deformaciones", sin "resaltes de importancia que presenten algún peligro para el tránsito peatonal", en una vía adoquinada circundada por "dos aceras de baldosa hidráulica de unos 2,40 m de ancho". En la imagen que se acompaña a ese informe, que no difiere de las que se

adjuntan al escrito de reclamación, puede observarse, con referencia a una cinta métrica superpuesta, que las irregularidades o resaltes no alcanzan en ningún caso un centímetro de desnivel.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, a propósito del estándar de tolerancia relativo a los desperfectos viarios, los ligeros desniveles en el pavimento -y en este caso, el resalte no alcanza un centímetro- no entrañan un peligro apto para causar caídas al común de los viandantes, puesto que se trata de deterioros menores y visibles. Según reiterada doctrina jurisprudencial, estas irregularidades de escasa entidad -ponderándose la anchura del paso y la visibilidad existente- no entrañan un riesgo objetivo ni pueden racionalmente considerarse factor determinante de una caída, por tratarse de obstáculos sorteables por el común de los peatones a los que no cabe anudar un riesgo superior al ordinario asumido por quien transita por las vías públicas (por todas, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 6 de junio de 2012, ECLI:ES:TSJAS:2012:2795, y de 23 de enero de 2017, ECLI:ES:TSJAS:2017:16). Delimitado de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad, se concluye que el servicio de conservación de las vías públicas urbanas no comprende su mantenimiento 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. Estamos ante un ligero desperfecto que carece de la entidad suficiente como para entender que incumple el estándar exigible al servicio público de conservación (entre otros, Dictámenes Núm. 309/2017 y 85/2018), y que a la luz del día, contando con unas aceras anchas a ambos lados del adoquinado, no puede erigirse en causa determinante del siniestro.

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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.