

Dictamen Núm. 90/2020

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

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 23 de abril de 2020, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 14 de enero de 2020 -registrada de entrada el día 28 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 en la vía pública provocada por el mal estado de las baldosas.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 30 de abril de 2019, el interesado presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados tras sufrir una caída en la vía pública.

Expone que el día 5 de mayo de 2018, cuando “transitaba por la calle ....., de Oviedo (...), a consecuencia del mal estado de la calle por encontrarse

las baldosas con que está pavimentada sueltas (...), sufrió una grave caída que única y exclusivamente se debió al mal estado de su embaldosado”.

Indica que tras ser atendido por agentes de la Policía Local fue trasladado en ambulancia al Hospital ....., en el que se le diagnosticó una “rotura de tendón de Aquiles” que requirió intervención quirúrgica.

Manifiesta que le resulta imposible realizar una evaluación económica de las lesiones, toda vez que no ha sido dado de alta tras el percance.

Aporta el informe emitido por la Policía Local, un reportaje fotográfico y diversa documentación médica.

Previo requerimiento de mejora formulado por el Ayuntamiento, el perjudicado presenta un nuevo escrito en el que precisa la hora de la caída (8:05 de la mañana), el sentido de la marcha de su deambulación y la “exacta ubicación” del punto en el que se produjo aquella -a cuyo efecto acompaña una nueva fotografía-.

**2.** Previa petición formulada por el Instructor del procedimiento, el 16 de septiembre de 2019 emite informe el Jefe del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo en el que indica que “se gira visita de inspección al lugar” el día 4 del mismo mes y se comprueba que “la baldosa había sido reparada”, precisando que el arreglo tuvo lugar el día 18 de mayo de 2018 tras haber recibido aviso, el día 5 del mismo mes, por parte de la Policía Local.

**3.** Mediante oficios de 19 de noviembre de 2019, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras comunica a la correduría de seguros y al reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Con fecha 17 de diciembre de 2019, el interesado presenta un escrito de alegaciones en el que detalla las lesiones padecidas basándose en los informes periciales emitidos por una especialista en Valoración Médica del Daño Corporal que aporta.

También con base en dichos informes, cuantifica el daño sufrido en treinta y nueve mil noventa y ocho euros con cuarenta y un céntimos (39.098,41 €).

4. Con fecha 23 de diciembre de 2019, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al considerar que no se ha probado el modo de producción de los hechos, existiendo -a su juicio- una “contradicción en la descripción del siniestro” por parte del reclamante, pues “la elevación que presenta la baldosa” solo permitiría el tropiezo en caso de deambulación en sentido contrario al que seguía el accidentado.

5. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de enero de 2020, 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 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 el interesado activamente legitimado 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 que nos ocupa, la reclamación se presenta con fecha 30 de abril de 2019, habiendo tenido lugar el hecho causante de la misma (la caída) el día 5 de mayo de 2018, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, es claro 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 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 de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos 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 que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

**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 los daños sufridos tras una caída en la vía pública que el interesado atribuye al mal estado de una baldosa.

De la documentación obrante en el expediente se desprende que, como consecuencia del accidente, el perjudicado sufrió una lesión consistente en rotura del tendón de Aquiles, precisando tratamiento quirúrgico y rehabilitador. Por tanto, la efectividad del daño alegado queda acreditada con los informes médicos y policial obrantes en el expediente.

Ahora bien, que ocurra un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable con ocasión de la utilización de una vía pública de titularidad municipal no implica que todo accidente acaecido en esta deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si el mismo se produjo como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de

elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. En concreto, hemos de analizar si el siniestro cuyo resarcimiento se pretende es derivación inmediata del mal estado de conservación y pavimentación de la vía, como pretende el reclamante, y si la responsabilidad resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público. Para ello constituye, a su vez, un presupuesto previo imprescindible la verificación de las circunstancias fácticas en las que se produjo el percance.

Al respecto, la propuesta de resolución considera que existe “contradicción en la descripción del siniestro” por parte del reclamante, hasta el punto de restarle “toda credibilidad”. No compartimos tal apreciación, pues el criterio del instructor del procedimiento se funda en la convicción de que “la elevación que presenta la baldosa” solo permitiría el tropiezo en caso de deambulación en sentido contrario al que seguía el accidentado, según su propia versión. Sin embargo, la descripción del desperfecto que realizan los agentes de la fuerza pública intervinientes (“una baldosa suelta”), coincidente con las fotografías aportadas al expediente, evidencia su carácter oscilante, que impide considerar que se encontraba adherida al pavimento de forma que alcance a excluir que en el momento del percance el resalte pudiera coincidir con otro lado de la loseta, o que el tropiezo se debiera a un desplazamiento de la baldosa.

Tal como señalamos, entre otros, en el Dictamen Núm. 257/2019, para la valoración de la prueba practicada el artículo 77.1 de la LPAC dispone que ha de acudirse a “los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”, lo que nos remite, en definitiva, a la valoración conjunta de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, tomando en consideración la “disponibilidad y facilidad probatoria” que asiste a los implicados -artículo 217.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- a fin de no imponer esfuerzos desproporcionados que entrañen una suerte de *probatio diabolica* o una barrera disuasoria para quien no dispone de una prueba directa y cierta.

Descendiendo a los percances en la vía pública, este Consejo viene reiterando (por todos, el ya citado Dictamen Núm. 257/2019) que no cabe

exigir al ciudadano, en toda circunstancia, una prueba cumplida del tropiezo con un desperfecto viario, resultando singularmente relevante -a fin de corroborar su relato fáctico y a falta de una testifical que acredite las circunstancias de la caída- la coherencia de sus manifestaciones con los hechos acreditados y con el contexto en el que se producen. Expresado en otros términos, quien se conduce rectamente y sin fisuras, y reconoce espontáneamente carecer de testigos directos del percance, bien puede servirse de pruebas indirectas o indiciarias -tales como la inmediata asistencia al lugar de los hechos de la fuerza pública o de la asistencia sanitaria-, pues de otro modo le quedaría vedado el acceso a la tutela de sus intereses por circunstancias tan ordinarias como caminar sin compañía o no recabar la identidad de quienes le auxilian en un primer momento. En suma, no cabe obviar la concordancia del relato con los elementos acreditados, ni apoyarse en circunstancias adversas puestas de manifiesto por el reclamante (como la ausencia de testigos o escasa entidad del desperfecto con el que tropieza) sin atribuir un mismo grado de veracidad a los extremos que le beneficien.

En el supuesto examinado, nada conduce a concluir que el perjudicado no se manifiesta rectamente, y su relato se compasa con los elementos objetivos que puntualmente aporta (documentación clínica y atestado policial). Se estima así que la documentación obrante en el expediente acredita el lugar, tiempo y modo de producción de la caída, originada al perder el equilibrio el accidentado tras pisar una baldosa suelta. En particular, consta la personación de dos agentes de la Policía Local que auxilian al interesado, gestionan su traslado en ambulancia hasta un centro hospitalario y constatan el estado del pavimento.

Sentado lo anterior, 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 el percance.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el "Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias (...)

en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad”, y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso, y entre otros, el servicio de “pavimentación de las vías públicas”. Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 267/2019) que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración la adecuada diligencia 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 o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

Este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 172/2019), que quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un lugar en el que hay obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas. Singularmente, el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a las circunstancias visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

Por lo que respecta a la posible omisión o incorrecto cumplimiento de los deberes genéricos que incumben a la Administración municipal, debemos reiterar que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad. Como venimos señalando desde el inicio de nuestra función consultiva, en ausencia de un estándar legal 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, lo que sería inasumible o inabordable. También hemos indicado 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 del estado del pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las que concurren en su propia persona.

Por tanto, la determinación de qué supuestos son susceptibles de fundar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente en función de las circunstancias concurrentes. Tal como vienen señalando diversos pronunciamientos judiciales, “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, esto es de lo inasumible por comprometer una intensidad o unos recursos de los que el servicio no puede disponer sin desatender otras obligaciones, y en relación a las irregularidades del viario “no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de pequeños agujeros, separación entre baldosas, resaltes mínimos (...), los cuales son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...), pues en otro caso se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones públicas” (por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

En el supuesto que nos ocupa, tanto el relato del interesado como el informe policial y las fotografías incorporadas al expediente permiten determinar con exactitud la naturaleza de la deficiencia, consistente -como ya se ha mencionado- en una baldosa suelta.

Al respecto, este Consejo ha manifestado en supuestos de accidentes atribuidos a deficiencias similares que no basta con proclamar el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración para apreciarla,

sino que ha de atenderse a la entidad del desperfecto, pues una baldosa suelta o inestable, o someramente desnivelada, solo genera en el común de los casos el riesgo de que se pise sin más consecuencias que un ligero desequilibrio, sin ocasionar la caída de quien se conduce con una cautela acorde a sus circunstancias personales (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2006 y 213/2018). En particular, venimos señalando que los defectos aislados en el pavimento que no superen cierta entidad -normalmente en torno a los tres centímetros, y atendiendo a las circunstancias concurrentes- no son suficientemente relevantes como para ser reprochables a la Administración (por todos, Dictámenes Núm. 188/2018 y 251/2019).

En el presente caso, si bien no se dispone de medición, la simple observación del grosor de la pieza permite constatar que el desnivel no rebasa esa dimensión y puede cifrarse en el entorno de los dos centímetros, sin que la oscilación de la loseta entrañe tampoco un riesgo objetivo de entidad atendible.

En consecuencia, nos hallamos ante un desperfecto que no puede racionalmente considerarse factor determinante de una caída, incardinable entre los que la jurisprudencia considera obstáculos sorteables por la mayoría de los peatones a los que no cabe anudar un riesgo superior al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas (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).

Por lo demás, la posterior reparación de las deficiencias existentes en la zona no supone reconocimiento de responsabilidad, sino que tal circunstancia lo único que revela -como tiene señalado este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 190/2015, 13/2017 y 262/2019)- es la diligencia en el cumplimiento por parte del Ayuntamiento reclamado de su obligación de conservación del viario.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, 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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.