

Dictamen Núm. 179/2021

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

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*  
*Baquero Sánchez, Pablo*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 16 de septiembre de 2021, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 24 de mayo de 2021 -registrada de entrada el día 14 de junio de 2021-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída causada tras introducir un pie en el hueco dejado por una baldosa parcialmente rota.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 10 de enero de 2020, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída causada en una calle peatonal tras introducir el pie en el hueco dejado por una baldosa que se hallaba parcialmente rota.

Expone que “aproximadamente entre las 20:30 y (las) 21 horas del sábado día 29 de septiembre de 2018 (...) caminaba (...) por la calle ....., de Oviedo (...), cuando (...) al meter parte del pie tropezó en un hueco que existía en (...) una baldosa que se encontraba rota parcialmente, lo que (...) provocó que perdiese el equilibrio cayendo al suelo. En su caída, al intentar instintivamente mitigar el golpe con sus manos, se lesionó la mano izquierda./ Nada más ocurrir los hechos (...) fue ayudada a levantarse por varios peatones cuya identidad desconoce, yendo (a un) establecimiento hostelero (...) que estaba cerca, donde fue atendida en un primer momento de sus lesiones, pidiendo hielo, ya que tenía una fuerte hinchazón que hizo que tuviese que quitarse el reloj que llevaba”.

Tras señalar como testigos de lo ocurrido a dos personas que identifica, manifiesta que “al no bajar la hinchazón y tener un dolor inaguantable acudió al Servicio de Urgencias del Centro de Salud ....., donde (...) la atendieron inmediatamente, dándole un calmante y mandándole que acudiese al Servicio de Urgencias” del Hospital .....

Refiere que “dicha baldosa llevaba tiempo en (...) penoso estado, siendo la profundidad del hueco mucho más de 3 cm. Con posterioridad a los hechos, el (...) Ayuntamiento de Oviedo (...) procedió a reparar la baldosa”.

Indica que a “consecuencia de la caída tuvo que ser atendida (...) en el Servicio de Urgencias del Hospital ..... (...), apreciándosele una `fractura Smith radio izquierdo´ (fractura distal de radio izquierdo) y procediéndose a la reducción e movilización de la misma. Causó baja laboral con fecha 1 de octubre de 2018 (...). El 1 de octubre 2018 vuelve a acudir al Servicio de Urgencias del (Hospital .....) por dolor y edema del miembro superior izquierdo, pautándosele que mantuviese la extremidad en alto para disminuir el edema./ Acudió a revisiones por parte del Servicio de Traumatología (...) los días 5 de octubre y 9 de noviembre de 2018, día en el que se le retiró la escayola, siendo derivada a Rehabilitación de dicho hospital, recibiendo

tratamiento (...) consistente en fisioterapia del 24 de octubre de 2018 al 6 de marzo de 2019, con alta laboral el 7 de marzo de 2019”.

Advierte que “resulta palmaria la relación de causalidad entre las lesiones y los daños producidos a causa de la caída y el funcionamiento anormal de la Administración local, ya que la vía pública, por motivos obvios, no estaba en condiciones de ser transitada ni existía una señalización del riesgo que provocaba la fractura y el hueco existente en la baldosa rota superaba los 5 cm”.

Cuantifica la indemnización solicitada en once mil setecientos ochenta y siete euros con ochenta y siete céntimos (11.787,87 €).

Adjunta a su escrito copia, entre otros, de los siguientes documentos:

- a) Informe clínico del Servicio de Urgencias del Hospital ....., de 29 de septiembre de 2018, en el que se refleja “paciente que hoy por la tarde cayó al suelo y apoyó su mano izquierda, sintiendo un fuerte dolor e impotencia funcional”, estableciéndose el diagnóstico de “fractura Smith radio izquierdo”.
- b) Informe pericial sobre el estado del pavimento roto en la calle ....., de Oviedo, realizado el 25 de febrero de 2019 por un Arquitecto Técnico.
- c) Informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital ....., de 6 de marzo de 2019, en el que consta que la paciente “refiere mejoría tanto funcional y clínica de dolor, con molestias a los movimientos de contra-resistencia”, y se procede a su alta con la recomendación de seguimiento por el médico de cabecera.
- d) Informe pericial de valoración de las lesiones y secuelas, suscrito el 30 de septiembre de 2019.
- e) Partes de baja, confirmación y alta por accidente no laboral.

**2.** Mediante escrito de 15 de enero de 2020, el Concejal de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente, Infraestructuras y Distritos comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

El día 17 de enero de 2020, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras requiere a la reclamante para que en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud, indicando el lugar exacto en el que sufrió la caída y el sentido de su marcha.

Ambas cuestiones son concretadas por la interesada en el escrito presentado en el registro municipal el 14 de febrero de 2020.

**3.** Con fecha 3 de marzo de 2020, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras pone en conocimiento de la interesada la apertura de un periodo de prueba por un plazo de 10 días a fin de que proponga la práctica de las que considere oportunas.

**4.** El día 26 de junio de 2020 emite informe el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo. En él expone que "el día 22-06-2020 se gira visita de inspección al lugar donde dicen se produjo la caída, comprobando que la causa de la misma había sido reparada (...). Consultados nuestros archivos se comprueba que con fecha 29-05-2019 la empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento de zona urbana, realizando labores de mantenimiento ordinario, reparó las baldosas que al parecer dieron lugar a la caída./ No disponemos de documento gráfico donde se aprecie el estado del pavimento antes de la reparación".

Se adjunta una fotografía del estado actual de la zona en la que se originó el suceso.

**5.** Mediante escrito de 7 de julio de 2020, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días para que pueda presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes.

El día 21 de julio de 2020, la reclamante presenta un escrito en el que señala que la situación de crisis sanitaria le había impedido ofrecer el

testimonio de quienes presenciaron los hechos y que le fue imposible obtener cita previa para examinar el expediente.

Con fecha 5 de octubre de 2020, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras le comunica la apertura de un nuevo periodo de prueba por un plazo de 10 días.

El día 21 de octubre de 2020 la interesada propone la testifical de dos personas a las que identifica.

**6.** Mediante escrito de 4 de noviembre de 2020, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras requiere a la reclamante para que en el plazo de 10 días aporte el informe médico de urgencias del Ambulatorio ....., donde fue atendida inicialmente de sus lesiones tras sufrir la caída.

Con la misma fecha, se dirige a los testigos propuestos para que en el plazo de 10 días declaren por escrito sobre las circunstancias del suceso, concretando los extremos sobre los que habrán de pronunciarse.

No consta en el expediente que ninguno de ellos haya presentado la declaración escrita.

**7.** El día 2 de diciembre de 2020, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras procede a la apertura de un nuevo trámite de audiencia por un plazo de 10 días.

No consta en el expediente que la interesada se haya personado en este trámite.

**8.** Con fecha 13 de enero de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella expone que "la reclamante no ha probado de forma alguna su versión de los hechos, lo que impide reconocer la existencia de la legalmente obligada causalidad entre el funcionamiento del servicio público municipal (...) y el daño

cuya indemnización pretende (...) para que se le pueda compensar el perjuicio que manifiesta haber sufrido”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de mayo de 2021, 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 en soporte digital.

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 10 de enero de 2020, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 29 de septiembre de 2018; no obstante, figura en las actuaciones un informe clínico del Servicio de Rehabilitación del ....., de 6 de marzo de 2019, en el que consta la estabilización secuelar (no recuperación funcional completa y molestias a la movilidad, con la recomendación de seguimiento por el médico de cabecera), por lo que cabe concluir que se ha accionado 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 advierte la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, reparamos en que solicitada prueba testifical se admite la misma como documental, consistente en el requerimiento de la entidad local a los testigos para que aporten una declaración escrita. Al respecto, este Consejo ya ha tenido ocasión de manifestar en supuestos similares (por todos, Dictámenes

Núm. 277/2013, 301/2019 y 45/2020) que “la propia naturaleza de la prueba testifical requiere, para tener la fuerza probatoria que le es inherente, intermediación con el órgano instructor, de tal forma que le permita formar su convicción sobre lo sucedido en el caso concreto y asegurar el principio fundamental de contradicción, como reiteradamente viene señalando el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 15 de octubre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)”. Por otra parte, teniendo en cuenta la intención de la Administración de no proceder a un examen presencial, cabe reprochar que se haya omitido informar a la interesada acerca de la posibilidad de presentar un pliego de preguntas para formular a los testigos.

Asimismo, 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, aun teniendo en cuenta la suspensión de dicho plazo entre el 14 de marzo y el 1 de junio de 2020, en virtud de lo previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma para la Gestión de la Situación de Crisis Sanitaria ocasionada por el COVID-19, y sus prórrogas, y en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 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".

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 padecidas por la interesada como consecuencia de una caída, acaecida tras introducir un pie en el hueco dejado por una baldosa que se hallaba parcialmente rota.

La realidad del daño alegado, al margen de su valoración, ha de considerarse acreditada a la vista de los informes médicos obrantes en el expediente. Igualmente, tales informes permiten concluir la efectividad de la caída en la fecha indicada por la reclamante. En cuanto al lugar y la mecánica del accidente, nos encontramos con un déficit probatorio que deberá ser abordado con posterioridad.

Dicho lo anterior, procede recordar que 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 en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su 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.

A tales efectos, 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 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. 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.

De otro lado, por lo que respecta a la posible omisión o incorrecto cumplimiento del deber genérico que incumbe a la Administración municipal en orden a la reparación de los desperfectos que incidan en los espacios públicos, es doctrina de este Consejo que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente, por limitado que este sea. 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 la interesada afirma que el percance se produjo al “meter parte del pie (...) en un hueco que existía en (...) una baldosa que se encontraba rota parcialmente, lo que (...) provocó que perdiese el equilibrio cayendo al suelo”; asimismo, indica que la profundidad del hueco excede de los tres centímetros, lo que pretende corroborar con el informe pericial que aporta.

Al respecto, cabe reconocer que en las fotografías que se adjuntan al susodicho informe pericial se aprecia una zona hundida en la vía pública debido a la ausencia de la esquina de una de las baldosas que la conforman. No obstante, estas fotografías -único elemento probatorio que obra en el expediente sobre esta cuestión- arrojan serias dudas sobre la medida que pretende otorgar la reclamante al desnivel. En efecto, en una de ellas puede observarse con claridad que un bolígrafo introducido en horizontal dentro del hueco quedaría al nivel de la acera, lo que es un claro indicio de que la entidad de este dista mucho de alcanzar los tres centímetros que se le atribuyen. Por añadidura, en otra se pretende evidenciar la entidad del desnivel colocando una cinta métrica cuya medición persigue demostrar que

sobrepasa los cuatro centímetros; sin embargo, es notorio que esta no se halla colocada en vertical respecto a la acera, sino que se orienta de manera oblicua, resultando nítido que la medida que se ofrece supera la objetivamente existente y que, en realidad, no excede de los tres centímetros.

En otro orden de cosas, no cabe orillar ciertos puntos de la narrativa de los hechos efectuada por la interesada: por un lado, no es en el escrito de reclamación donde queda medianamente explicitado el lugar de la caída, sino que ello se deja en manos del informe pericial; por otro, la perjudicada refiere en su escrito inicial que "dicha baldosa llevaba tiempo en (...) penoso estado", lo que sugiere que ya con anterioridad al suceso no habían pasado desapercibidos para aquella los problemas que afectaban a tal zona del viario.

En cuanto a la situación contextual, los hechos ocurren un 29 de septiembre, no constando en el expediente circunstancias meteorológicas que redujeran la visibilidad del desperfecto; en todo caso, la calle en la que se originó el incidente se halla iluminada por una serie de farolas que, colocadas a izquierda y derecha de su parte central, permiten garantizar, a falta de luz solar, una iluminación más que suficiente para deambular con seguridad por ella. Tampoco la reclamante alega ni prueba la existencia de obstáculo alguno que impidiese o menoscabase la correcta percepción del viario.

Teniendo en cuenta lo señalado, procede abordar el déficit probatorio al que se aludía anteriormente. En efecto, la Administración municipal considera en su propuesta de resolución que la reclamante no ha llegado a probar su versión de los hechos. Al respecto, la entidad local pudo practicar la testifical propuesta e indagar en la veracidad del relato, observándose que la interesada apunta a una deficiencia viaria de moderada entidad.

Ahora bien, aun admitiendo de plano la versión de los acontecimientos efectuada por la reclamante, en el fondo nos encontramos ante un accidente acaecido en una calle -suficientemente iluminada y de más de diez metros de ancho- en cuya parte central existe un reducido grupo de baldosas defectuosas, a una de las cuales le falta un pequeño trozo que deja un hueco

notoriamente inferior a los tres centímetros, concurriendo además las circunstancias de inexistencia de obstáculo que entorpeciese la visibilidad del desperfecto y de que la viandante no ignoraba que la zona por la que transitaba adolecía de irregularidades.

Por lo demás, debemos reseñar que la posterior reparación de los desperfectos no supone reconocimiento de responsabilidad, pues de tal circunstancia solo se deduce -como ha puesto de relieve en ocasiones anteriores este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2014, 190/2015 y 13/2017), y máxime cuando la obra de reparación no es inmediata al siniestro- una diligencia en el regular cumplimiento por parte del Ayuntamiento de su obligación de revisión y conservación del viario.

En definitiva, este Consejo entiende que las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración municipal, ya que el desperfecto no supera el estándar de razonabilidad y 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.