

Dictamen Núm. 70/2022

**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 31 de marzo de 2022, 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 21 de febrero de 2022 -registrada de entrada el día 3 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 en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 10 de diciembre de 2021, la interesada presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Oviedo- por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que el día 10 de diciembre de 2020, debido al “tropezamiento con una baldosa que se encontraba sin adherencia y tambaleante y, por lo tanto, en pésimo estado de conservación”, sufrió una caída “sobre el costado derecho y llevando un fuerte golpe en la pierna y cadera derecha”.

Indica que “el accidente se produjo hacia las 11:20 horas (...) en la calle ....., mientras (...) se dirigía hacia la plaza ....., a la altura del n.º 1, lado derecho”. Precisa que “se trata de una vía pública muy transitada y la baldosa se encontraba (...) en una zona donde la acera se estrecha, al estar situado a la izquierda el pie de una farola y el acceso al parking privado de la plaza .....”.

Señala que “minutos después la Policía Local del Ayuntamiento de Oviedo se presenta en la calle” e instruye el correspondiente atestado, colocando una valla.

Explica que “a consecuencia de la caída” es trasladada al Hospital ....., donde se le diagnostica una “fractura cerrada persubtrocantérea derecha desplazada”, pasando a recibir asistencia sanitaria en una mutua y siendo ingresada en el Centro ..... por tratarse de un accidente laboral *in itinere*. Reseña que es intervenida quirúrgicamente con fecha 15 de diciembre de 2020 y que queda ingresada hasta el día 20 del mismo mes, retirándosele los puntos el día 28 e iniciando tratamiento de rehabilitación desde el 12 de enero hasta el 28 de julio de 2021.

Manifiesta que recibe “el alta médica de la mutua” el 1 de agosto de 2021, y que en la actualidad está “en situación de incapacidad temporal por enfermedad común, con causa lumbalgia, encontrándose pendiente de resolución un proceso de cambio de contingencia de común a profesional solicitado de oficio. Este proceso de cambio de contingencia pretende determinar si la rotura de la cadera es el motivo de esta nueva baja, lo que supondría un aumento de los días de perjuicio moderado reclamados en la presente solicitud”. Puntualiza que “realiza marcha claudicante ayudada de una muleta con graves dolores lumbares y de espalda”.

Cuantifica la indemnización solicitada en diecinueve mil doscientos sesenta y cuatro euros con cincuenta y dos céntimos (19.264,52 €), que desglosa en 10 días de perjuicio personal grave, 225 días de perjuicio personal moderado y secuelas concurrentes, así como diversos gastos médicos y de expedición del atestado, “sin perjuicio de los conceptos que se dejan pendientes de valoración”.

Acompaña copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe emitido por el Comisario Principal, Jefe de la Policía Local, y por el Intendente, el día 6 de junio de 2021. En él se recoge que, "sobre las 11:40 horas del día 10 de diciembre de 2020, los agentes (...) son comisionados (...) a la c/ ..... n.º 1 con motivo de una caída en la vía pública". En el atestado instruido consta que la caída "se había producido (...) supuestamente por el desperfecto de una baldosa. Una vez en el lugar ya no se encontraba la lesionada, que había sido trasladada" al Hospital ..... "según unos testigos, nos señalan la baldosa que está en mal estado./ La persona caminaba en dirección a plaza ..... y a la altura del n.º 1 es cuando cae del lado derecho (...). En el lugar de la baldosa se procede a dejar una valla para que no se caigan más personas./ Se hacen 3 fotos. Esta baldosa está hundida unos 2 cm". b) Fotografías "de la baldosa y la valla". c) Diversa documentación médica entre la que figura el informe del Servicio de Urgencias del Hospital ..... de 10 de diciembre de 2020. d) Partes médicos de baja y de alta laboral. e) Informe pericial de valoración de daños. f) Facturas de gastos médicos y de expedición de una copia del atestado.

**2.** El día 20 de diciembre de 2021, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras emite informe en el que deja constancia de la fecha de recepción de la reclamación, la normativa aplicable, el plazo de resolución del procedimiento y el sentido del silencio administrativo.

El 22 de diciembre de 2021 se da traslado de dicho acto a la interesada.

**3.** Con fecha 3 de enero de 2022, previo requerimiento efectuado al efecto, el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que señala que "el día 27-12-2021 se gira visita de inspección al lugar donde dicen se produjo la caída, c/ ....., 1, comprobando la existencia de una baldosa de 40 x 40 cm hundida 2 cm en uno de sus extremos". Añade que "el estado general del pavimento de la zona es correcto y la acera tiene una anchura de 4,80 m".

Se incluye en el informe una fotografía del lugar.

4. Mediante escrito de 12 de enero de 2022, 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.

5. Con fecha 17 de febrero de 2022, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella admite que "la baldosa donde cayó" la interesada "estaba ligeramente desnivelada (2 cm) respecto de la rasante del pavimento", concluyendo que "lo exiguo del defecto impide reconocer la existencia de una relación de causalidad directa entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por la reclamante".

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de febrero de 2022, 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 como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

Ahora bien, como ya pusimos de manifiesto en el Dictamen Núm. 44/2022 a la autoridad consultante, debemos tener en cuenta que estamos ante un procedimiento de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de un servicio público en cuya prestación interviene una empresa, la adjudicataria del servicio de mantenimiento viario. La presencia de esta contratista nos aboca a recordar nuestra doctrina sobre la responsabilidad de la Administración titular del servicio y su deber de repetir frente al gestor, y que en el seno del procedimiento administrativo se impone dar audiencia a la empresa, ya que su posición en relación con la reclamación formulada no es la misma -según reiterada jurisprudencia- si se le ha conferido puntual traslado de las actuaciones que si se le ha privado de la oportunidad dialéctica de defensa; caso este último en el que no podría la Administración invocar en sede judicial la existencia de un contratista interpuesto, deviniendo único sujeto de imputación de la responsabilidad. En el supuesto sometido a consulta la Administración no le reconoce a lo largo del procedimiento su condición de interesada, pese a lo establecido en el artículo 32.9 de la LRJSP, sin que ni siquiera se acredite que la mercantil tiene conocimiento de la reclamación formulada. No obstante, este Consejo tiene constancia, a través de otros expedientes, de que el servicio asumido por la contratista en la ciudad de Oviedo no se extiende a la vigilancia o detección de los desperfectos viarios, sino que se limita a ejecutar las obras de reparación a requerimiento de las autoridades municipales. De ahí que resulte ajena a la reclamación que aquí se ventila, sin perjuicio de que deba advertirse la necesidad de que se incorpore al expediente una puntual constancia del

reducido ámbito de responsabilidad de la mercantil, despejándose así cualquier confusión que pueda surgir para la perjudicada o para el enjuiciamiento de la responsabilidad.

**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 diciembre de 2021, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 10 de diciembre de 2020, por lo que basta con acudir al principio *dies a quo non computatur in termino*, conforme a su interpretación jurisprudencial, para concluir 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 del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

**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 la consideración de este Consejo un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por la interesada a consecuencia de una caída en la vía pública debida a una baldosa desnivelada.

Resulta acreditada en el expediente tanto la realidad del percance como de sus consecuencias lesivas, sin descender en este momento a la valoración económica que puedan merecer.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar *per se* la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo preciso examinar si se dan en el caso concreto las circunstancias que permitan reconocer a la interesada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, 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 suceso.

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 el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso y 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 quienes transitan por ella, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a las personas 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.

Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 38/2022) que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio

público ha de ser definido en términos de razonabilidad, y que no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas se extiendan a que se elimine, de manera perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que resultaría inasumible o inabordable. La determinación de qué supuestos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, en función de las circunstancias concurrentes.

Tal como recoge la doctrina del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (por todas, Sentencia de 31 de marzo de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:898-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), “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 (...) 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”.

Este Consejo entiende, y así lo viene manifestando desde el inicio de su función consultiva, que quien camina por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un espacio en el que hay obstáculos ordinarios diversos, así como pequeñas irregularidades. Singularmente, el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales, a las visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En el asunto sometido a nuestra consideración la Administración acepta el relato fáctico de los hechos en atención a lo informado por la Policía Local, y reconoce la existencia de un desperfecto -descrito y documentado por los agentes intervinientes y por el Ingeniero Técnico de Infraestructuras- en el lugar en que se produjo el percance. Las fotografías incorporadas al expediente permiten observar una acera con una amplia zona de paso y buen estado de

conservación general, apreciándose la existencia de una baldosa levemente hundida en uno de sus extremos.

La interesada afirma en su escrito inicial que la caída se produce “a consecuencia del tropiezo con una baldosa que se encontraba sin adherencia y tambaleante”, aportando una copia del atestado instruido en el que se hace referencia a una baldosa que “está hundida unos 2 cm” -acompañando una fotografía con el resultado de la medición del desnivel, que no alcanza los dos centímetros- y sin referir ningún otro tipo de desperfectos. El informe elaborado por el Ingeniero Técnico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo constata la irregularidad, señalando que “el estado general del pavimento de la zona es correcto y la acera tiene una anchura de 4,80 m”, estando formado por baldosas de 40 x 40 cm, una de las cuales se encontraba “hundida 2 cm en uno de sus extremos”, medición que la interesada no discute.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias y la reiterada por este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 38/2022), los desniveles de escasa entidad no pueden erigirse en factor determinante de una caída, ya que no generan un riesgo distinto al que de ordinario asume el viandante cuando se desplaza por la vía pública, sin que pueda exigirse a la Administración un estándar de mantenimiento que imponga una igualdad de plano viaria sin ningún tipo de irregularidad, lo que resultaría inasumible sin desatender los servicios cuya cobertura merece un esfuerzo de medios. Consideramos, en consecuencia, que la causa de la caída no puede imputarse al servicio público, que cumplía con los estándares comúnmente admitidos. En este mismo sentido, hemos señalado en ocasiones anteriores (entre otras, Dictámenes Núm. 31/2014, 190/2015 y 13/2017) que el vallado o señalización posterior al siniestro y la ulterior reparación de los desperfectos no encierran un reconocimiento de la infracción de un estándar, sino que son expresión de la máxima diligencia en su cumplimiento en cuanto se manifiesta la potencialidad lesiva de una deficiencia.

En suma, a nuestro juicio las consecuencias del accidente no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la

concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es 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, 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.