

Dictamen Núm. 221/2023

**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 19 de octubre de 2023, 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 29 de mayo de 2023 -registrada de entrada el día 12 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 resbalar sobre una plancha metálica.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 2 de agosto de 2021, la interesada presenta a través del Registro Electrónico de la Administración una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en ..... Oviedo, ocurrida el 23 de agosto de 2020 cuando “pisa una placa metálica (...) que se encontraba suelta sobre al acerado en vez de encastrada en el pavimento”.

Reseña que el hecho de que ese elemento no estuviera fijo, “unido a la pendiente de la calle y la textura de las baldosas, provoca que la placa se

movilice”, sin que estuviera señalizada, encontrándose además “otras placas y elementos similares que (...) inducían a la falsa impresión de que esa placa formaba parte de la composición normal de la acera”.

Relata las lesiones sufridas y la asistencia de ambulancia que la llevó al Servicio de Urgencias del Hospital ....., donde se le diagnostica “fractura articular de radio distal y estiloides cubital” en el brazo derecho de la que es tratada en su lugar de residencia (Extremadura), recibiendo el alta médica el 20 de enero de 2021 con secuelas de limitación de movilidad.

Cuantifica el daño sufrido en treinta y nueve mil cuatrocientos veinticuatro euros con noventa y nueve céntimos (39.424,99 €), reservándose la “posibilidad de que estas sumas sean incrementadas en un futuro inmediato” habida cuenta de que está pendiente de una intervención quirúrgica.

Acompaña fotografías tomadas en el momento inmediato al percance en las que se observa que la accidentada es asistida por otras personas en la acera, en las proximidades de una plancha metálica que se encuentra al lado de uno de los edificios.

Adjunta asimismo documentación clínica en la que consta el informe del Servicio de Urgencias que la atiende el día del siniestro por “dolor en muñeca izquierda tras caída casual en la vía pública”, colocándosele yeso antebraquial, y otros posteriores del servicio público sanitario de su Comunidad Autónoma en los que se detalla que “a su vuelta (...) realizó nuevo control radiográfico donde se objetiva la fractura” articular de radio distal.

**2.** El día 20 de agosto de 2021, el Instructor del procedimiento 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.

Requerida la interesada para concretar la hora de la caída y el sentido de su marcha, y notificada a la misma la apertura de la fase probatoria, presenta esta un escrito el 19 de noviembre de 2021 en el que afirma que el percance ocurrió “en torno a las 20:15 horas (...), bajando hacia la c/ .....”.

prueba testifical y acompaña pericial de valoración del daño en la que se detallan los días de perjuicio moderado y las secuelas que sufre.

Se incorpora al expediente un oficio expresivo de que “la documental propuesta” ya obra en el “expediente y la testifical no es necesaria pues de los documentos y fotos que constan en él es suficiente para considerar acreditado el siniestro”.

**3.** A solicitud del instructor del procedimiento, que interesa específicamente que se le aclare si la plancha metálica “corresponde a la tapa de algún registro de la zona o, por el contrario, como parece a la vista de la foto (...), se desprendió del último tramo de las rejillas ubicadas a ras de acera y bajo el ventanal” del establecimiento que cita, el día 2 de diciembre de 2021 libra un informe el Ingeniero Técnico de Infraestructuras. En él señala que girada “visita de inspección” se comprueba que “es una rejilla que se encuentra en la fachada del edificio, bajo el ventanal” del comercio que refiere, y que como se puede apreciar en la fotografía que se adjunta “en el momento de la inspección la rejilla estaba colocada de nuevo en su lugar”.

**4.** Evacuado el trámite de audiencia con la accidentada y con el titular del establecimiento del que se desprendió la rejilla, presenta la primera un escrito de alegaciones el 20 de abril de 2022. En él cuestiona la procedencia de la plancha metálica afirmando que en las fotografías que acompaña a su escrito inicial “se comprueba que ninguno de los respiraderos que aparecen a pie de acera llevan una rejilla de protección o elemento similar./ Estas circunstancias se podrían haber comprobado de haberse practicado la prueba testifical que esta parte propuso en su momento y sobre la que no se ha obtenido ningún pronunciamiento./ En cualquier caso, es responsabilidad de la Corporación mantener el acerado en buen estado en evitación de situaciones peligrosas para terceros”.

**5.** El día 21 de abril de 2022, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que el percance fue causado por “un elemento privativo de un inmueble particular en el que se ubica” el negocio que reseña, a lo que se une “el deambular distraído de la interesada, puesto que pese al gran tamaño de la rejilla desprendida (...) y el momento del suceso: 20 horas del 23 de agosto, por tanto con luz solar aún (...), si (...) hubiera transitado por el lugar con la debida atención habría advertido la existencia de la rejilla dadas sus `considerables dimensiones´ y evitado sin ningún problema”, dado que “la acera en ese punto es de una gran anchura y se encontraba en perfecto estado”.

**6.** Solicitado dictamen al Consejo Consultivo del Principado de Asturias, este aprecia, en la sesión celebrada el 1 de septiembre de 2022, que han de practicarse las actuaciones precisas “para tratar de determinar si los servicios municipales tuvieron noticia antes del accidente del depósito de la placa (...) y cuánto tiempo permaneció la chapa metálica sobre el pavimento peatonal”.

**7.** A petición del Instructor del procedimiento, libra informe el servicio municipal de limpieza viaria indicativo de las labores de limpieza llevadas a cabo diariamente en la zona sin que se hubiera tenido constancia alguna de la anomalía denunciada.

Se une a las actuaciones un segundo informe del Ingeniero Técnico de Infraestructuras en el que detalla, con amplio reportaje fotográfico, que el establecimiento comercial dispone de rejillas metálicas para ventilación “a excepción de una de ellas que, teniendo las mismas características que el resto, cuenta con unas bisagras laterales que permiten su apertura hacia el interior y con ello la utilización del hueco como punto de acceso de mercancías al almacén del negocio” que refiere, reparándose en que, “tal y como puede apreciarse en la fotografía tomada el día 29-11-2021 que obra en el expediente y sobre la que se fundamentan los anteriores informes emitidos, esta última

apertura estaba anteriormente tapada, además de con una rejilla, con una plancha metálica cuyas características y dimensiones coinciden con las del elemento que originó la caída”.

**8.** Evacuado un nuevo trámite de audiencia, la interesada presenta el 27 de abril de 2023 el mismo escrito de alegaciones aportado con ocasión del anterior traslado.

**9.** El día 9 de mayo de 2023, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras formula nueva propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que “el lugar del accidente es objeto de una limpieza constante y exhaustiva”, tal como constata el informe del servicio municipal competente.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de mayo de 2023, 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 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.

**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 2 de agosto de 2021, y los hechos que originan la caída ocurrieron el día 23 de agosto del año anterior, por lo que es claro, sin necesidad de acudir a la fecha de estabilización lesional, que acciona 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 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”.

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 pisar “una placa metálica que se encontraba suelta” sobre la acera y que se desplazó a su paso.

Queda acreditada en el expediente la realidad del percance -a la vista de las fotografías y la documentación clínica que se aporta-, así como el resultado lesivo por el que se reclama.

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 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, los servicios de limpieza viaria y 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.

Al respecto, venimos señalando (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, 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.

En el asunto sometido a nuestra consideración ha de estimarse plenamente acreditado, a la vista de los informes librados por el Ingeniero Técnico de Infraestructuras, que la plancha metálica que motiva el percance

procede del establecimiento colindante a la misma, que cuenta con un hueco como punto de acceso de mercancías cubierto con una rejilla similar a la que se observa en las imágenes que acompañan al escrito de reclamación. Por otro lado, a la luz de lo informado por el servicio municipal de limpieza viaria, no se llegó a tener constancia del desprendimiento de la plancha metálica sobre la acera, pese a que las labores de limpieza son diarias en la zona. Y debe advertirse, además, que el percance ocurre un 23 de agosto en el entorno de las 20:00 horas, sin que consten en el expediente indicios de limitada visibilidad en la vía pública.

En este contexto, no puede imputarse el percance al servicio público, que se prestó en las condiciones exigibles pues, tal como señalamos en el Dictamen Núm. 31/2023, no cabe concebir el servicio público de vigilancia y limpieza como una prestación universal e instantánea cuyo estándar alcance a la inmediata subsanación de vertidos provocados por terceros o, en el caso que nos ocupa, de la retirada inmediata de elementos procedentes de un establecimiento contiguo que puntualmente se ubiquen en la vía pública. Siendo de singular trascendencia la entidad del obstáculo y el momento en el que aparece sobre la vía, no consta aquí que se hubiera recibido aviso alguno por los servicios municipales encargados de la limpieza y mantenimiento viario, ni el menor indicio de que la plancha metálica hubiera permanecido un tiempo prolongado sobre la acera; al contrario, de la documentación obrante en el expediente se deduce que se trató de una incidencia puntual, causada por un tercero, sin que el servicio público tuviera conocimiento inmediato ni, en consecuencia, un margen de reacción. En tales condiciones es patente que los daños no pueden anudarse al servicio municipal, que no incurrió en ninguna omisión de sus regulares cometidos, por lo que la reclamación debe ser desestimada.

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,