

Dictamen Núm. 123/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de julio de 2025, 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 8 de abril de 2025 -registrada de entrada el día 9 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones padecidas al tropezar, mientras corría, con un desperfecto existente en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. El día 12 de febrero de 2024 el interesado suscribe una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de Oviedo por las consecuencias dañosas de una caída sufrida, mientras corría por los alrededores del estadio de fútbol de la localidad y que entiende imputables a la Administración.

Expone que el 28 de noviembre de 2022 sufrió una caída mientras “estaba practicando *footing* por la (calle), aproximadamente a la altura de la

puerta nº. del estadio municipal Carlos Tartiere (...), al tropezar como consecuencia de las deficiencias del pavimento, que incluía un agujero que se encontraba en el centro de la acera, de 6 cm de profundidad por 80 cm de largo./ Tal elemento constituía un auténtico peligro susceptible, como así fue y se demostró con el accidente, de producir caídas para los usuarios de la vía, en virtud de varias circunstancias fácticas trascendentales”, mencionando su tamaño y que “su perspectiva y color los escondían visualmente, lo que lo hace difícilmente perceptible a la vista para los viandantes”, así como la falta de señalización que advirtiese del peligro, insistiendo en que se trata de una vía pública muy transitada.

Explica que, fruto del citado accidente, sufrió daños personales, por lo que fue trasladado en ambulancia al hospital, donde se le diagnostica de “fractura de (tercio) distal de clavícula izquierda” y se acuerda el tratamiento correspondiente, quedando en situación de baja laboral. Señala que, entre el 7 de diciembre de 2022 y el 26 de abril de 2023, acudió a “diversas revisiones periódicas” y que, “paralelamente”, el 6 de febrero de 2023 comenzó “tratamiento fisioterápico (...) que se extendería hasta el 30 de agosto de 2023” añadiendo que, “dada la ausencia de mejoría”, acudió a la sanidad privada, donde se le diagnostica “pseudoartrosis de clavícula izquierda”, tras lo que se somete, en una clínica privada, una intervención quirúrgica el 17 de mayo de 2023 (“desbridamiento más decorticación, una reducción quirúrgica y una osteosíntesis con placa distal de clavícula tipo Acumed”). Aclara que, recibida el alta hospitalaria, acudió a diferentes revisiones y que, tras serle “retiradas las grapas se (le) indicó la necesidad de llevar a cabo tratamiento rehabilitador”, que finalizó el 30 de agosto de 2023, fecha de estabilización del proceso, recibiendo el alta laboral el 1 de septiembre de 2023.

Fija el *quantum* indemnizatorio en veintidós mil novecientos sesenta y dos euros con sesenta y nueve céntimos (22.962,69 €), que desglosa, siguiendo lo recogido en el informe elaborado por un especialista en Medicina del Trabajo, que aporta, quien, en atención al baremo de común aplicación, computa 1 día de perjuicio grave y 276 de perjuicio moderado, además de 5 puntos de secuelas

por la presencia de material de osteosíntesis y la pérdida de rotación interna del hombro afectado, a lo que suma gastos sufragados en la medicina privada.

Adjunta copia de diversos documentos, entre los que incluye el justificante del traslado en ambulancia al centro hospitalario el día de los hechos y el informe de los Servicios de Urgencias y de Cirugía Ortopédica y Traumatología, así como los informes referidos a una intervención quirúrgica en una clínica privada, los partes de baja laboral, confirmación de baja y alta, una factura por 24 sesiones de tratamiento fisioterápico y el mencionado informe pericial de valoración de los daños sufridos. Acompaña, asimismo, varias fotografías que muestran un desperfecto en la ubicación señalada como de la caída, sin mediciones o elementos de comparación.

El informe de traslado en ambulancia constata que el reclamante fue recogido el día 28 de noviembre de 2022 sobre las 17:17 horas a la altura de la puerta n.º del estadio municipal, desde donde fue trasladado al hospital. El informe del Servicio de Urgencias hospitalarias menciona que se trata de un hombre de 40 años que acude al Servicio tras traumatismo “al tropezar en la calle cayendo sobre hombro izquierdo”, alcanzándose el diagnóstico de “fractura de tercio distal de clavícula izquierda”.

El informe clínico suscrito por un doctor del Servicio de Traumatología y Cirugía Ortopédica de una clínica privada, el 2 de mayo de 2023, explica la evolución del paciente tras la fractura sufrida en el año 2022 y expresa que “precisa tratamiento quirúrgico”, que programa para el día 24 del mismo mes. Consta en la documentación aportada que la intervención se lleva a cabo el día 17 de mayo de 2023, siendo alta el día 19. En la revisión realizada a los dos meses de la operación se indica un tratamiento fisioterápico. Aporta un informe de un centro de fisioterapia en el que se hace referencia a un tratamiento iniciado el día 10 de enero de 2023, que termina el día 30 de agosto del mismo año y cuya factura anexa.

2. Con fecha 20 de febrero de 2024, la Asesoría Jurídica de la Jefatura de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo informa al interesado y

a la compañía aseguradora municipal de la fecha de presentación de la reclamación, la normativa aplicable a la tramitación del procedimiento, el plazo de resolución y notificación y los efectos del silencio administrativo.

3. El mismo día, la Asesoría Jurídica de la Jefatura de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo remite por medios electrónicos al interesado la notificación referida al acuerdo de apertura de un período de prueba por un plazo de diez días.

Con fecha 15 de marzo de 2024, el reclamante registra un escrito de alegaciones en el que expresa que “con fecha 6 de marzo de 2024 (le) ha sido notificado el escrito de la Sección de Infraestructuras del (...) Ayuntamiento de Oviedo” por el que se le pone en su “conocimiento que (...) se procedía a la apertura del período de prueba”.

Solicita que se tengan por reproducidas las pruebas ya aportadas junto a su escrito inicial.

4. Mediante providencia de 30 de julio de 2024 se requiere al Ingeniero Técnico del Servicio de Infraestructuras para que informe “sobre el estado del pavimento `aproximadamente a la altura de la puerta n.º del estadio municipal Carlos Tartiere´ (...), indicando el estado general de la zona y si existe en ella alguna deficiencia relevante, indicando las dimensiones así como la superficie del área de la zona delimitada entre las dos cenefas oscuras ubicadas a la izquierda de la puerta n.º mirando hacia ella”.

El 24 de septiembre de 2024 el Adjunto de Jefe de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo informa que, “girada la visita de inspección el día 01-08-2024, en la calle a la altura de la puerta del estadio municipal Carlos Tartiere, se encuentra una zona peatonal constituida por losa de hormigón pulido con cenefas transversales de baldosa tipo pergamino color gris oscuro de 30x30 cm, se detecta que, en el lugar donde supuestamente se produce la caída, existe un ancho total de paso de acera de 12 m, estando este deteriorado en 4,5 m de cenefa, se observa que varias

baldosas tienen hundimientos cuyos puntos más profundos (...) están entre los 3 y 4 cm como se puede observar en las fotografías que se adjuntan". Añade que, "con fecha de hoy se pasa aviso a la empresa adjudicataria del contrato de Mantenimiento de Zona Urbana para que procedan a la reparación de la zona afectada".

5. El día 8 de octubre de 2024, la Asesoría Jurídica de la Jefatura de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo acuerda la apertura del trámite de audiencia, concediendo al reclamante un plazo de diez días, con una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Consta en el expediente que se procede a intentar la notificación electrónica y la puesta a disposición del interesado el día 9 de octubre de 2024, caducando la notificación, por falta de aceptación, el día 20 del mismo mes.

Obra en el expediente, seguidamente, un "certificado de imposibilidad de entrega" por vía postal que hace referencia a dos intentos de entrega en el domicilio los días 22 y 24 de octubre, fecha en que es "dejada nota de paso-espera en oficina" y a una tercera gestión el 4 de noviembre, que refleja la devolución a origen por no haberse retirado de la oficina.

En el documento "extracto de secretaría" que acompaña al expediente remitido, figura que "con fecha 9 de octubre de 2024 se comunica al interesado y a (la empresa aseguradora de la Administración) plazo de audiencia".

6. El día 27 de marzo de 2025 la Asesoría Jurídica de la Jefatura de Servicio de Infraestructuras municipal emite una propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por considerar que no concurre el requerido nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el hecho dañoso, destacando que recae sobre quien reclama la carga de la prueba, habiendo en este caso presentado únicamente el informe de la empresa de transporte sanitario -que ubica el punto de traslado del reclamante al hospital público-, afirmando que "tal descripción no es suficiente para considerar probado que el accidente sucedió justo donde había unos adoquines levemente defectuosos". Añade que se trata

de “una acera de gran amplitud: 12 m de ancho” y que, según el informe del Ingeniero municipal, “casi dos años después del siniestro estaba en buen estado, salvo un tramo de 4,5 m” que presentaba “en algún punto, un desnivel entre 3 y 4 cm en los lugares de máximo hundimiento”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 8 de abril de 2025, 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, el enlace correspondiente para acceder electrónicamente al 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, 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 caso ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 12 de febrero de 2024, en relación con las consecuencias dañosas derivadas de una caída producida el día 28 de noviembre de 2022. Se acredita que el alta laboral se acuerda el 1 de septiembre de 2023, fijándose la fecha de estabilización de las lesiones el día 30 de agosto de ese año, de lo que resulta que la reclamación se ha presentado dentro de plazo.

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 y emisión de propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos que no se ha cumplimentado el trámite de audiencia al interesado, puesto que, según se desprende del expediente, no se le ha notificado regularmente la puesta a disposición de lo instruido, inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución. Consta que la Administración, el 9 de octubre de 2024, puso a disposición del interesado, por medios electrónicos lo instruido en el procedimiento, si bien, la notificación no fue abierta por el reclamante y quedó sin efecto el 20 de octubre de 2024. Asimismo, la Administración practicó la notificación de referencia por medios

postales, también sin éxito, en un primer intento el 22 de octubre de 2024 a las 13:46 horas, dos días después, el 24 de octubre de 2024 a las 17:28 horas y, finalmente, sin que el interesado la retirara de la oficina, se devuelve al Ayuntamiento el 4 de noviembre de 2024. Al respecto, el artículo 42.2 de la LPAC dispone que, en caso de que el segundo intento de notificación resultara infructuoso, como ocurre en el presente procedimiento, “se procederá en la forma prevista en el artículo 44”. Este precepto prevé que “Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada esta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el ‘Boletín Oficial del Estado’”. Sin embargo, no consta que el Ayuntamiento haya efectuado esta publicación oficial, de modo que, ante este defecto formal, no puede darse por cumplimentado el trámite preceptivo de audiencia al interesado (artículo 82.1 de la LPAC).

Ahora bien, los efectos jurídicos de la omisión de este trámite no siempre abocan a la anulabilidad en los procedimientos no sancionadores, sino únicamente en aquellos casos en que “el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados” (artículo 48.2 de la LPAC). En otros términos, cabe relativizar este requisito cuando de su preterición no pueda deducirse indefensión al interesado. Así lo afirma, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:1286- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), al recordar que “la falta de audiencia en un procedimiento no sancionador no es, por sí propia, causa de nulidad de pleno derecho, sino que solo puede conducir a la anulación del acto en aquellos casos en los que tal omisión haya producido la indefensión material y efectiva del afectado por la actuación administrativa”, indicando que “si es esencial el trámite de audiencia, es porque su falta podría determinar que se produjese la efectiva indefensión del afectado. Ahora bien, esa indefensión no equivale a la propia falta del trámite, sino que ha de ser real y efectiva, esto es, para que exista indefensión determinante de la anulabilidad del acto es preciso que el afectado se haya visto imposibilitado de

aducir en apoyo de sus intereses cuantas razones de hecho y de derecho pueda considerar pertinentes para ello”, destacando que “no se produce dicha indefensión material y efectiva cuando, pese a la falta del trámite de audiencia previo a la adopción de un acto administrativo, el interesado ha podido alegar y aportar cuanto ha estimado oportuno”; en el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, entre otros en su Dictamen 1224/2001, criterio que también hemos secundado, en supuestos en que la práctica del trámite omitido no variaría en nada los términos del debate jurídico ni consecuentemente, el sentido de la resolución que, finalmente, se dicte o en aquellas circunstancias en las que la Administración acepta incondicionadamente las apreciaciones fácticas, las alegaciones jurídicas y las consideraciones técnicas formuladas por el interesado (Dictámenes Núm. 143/2024 y 167/2024). Doctrina que se fundamenta en la interpretación que el Tribunal Constitucional hace de los defectos procedimentales que “solo son constitutivos de vulneración de la indefensión constitucionalmente proscrita cuando son causantes de un perjuicio real y efectivo, esto es, de una merma definitiva de la posibilidad de alegar, contradecir y probar” (Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2003, de 15 de septiembre -ECLI:ES:TC:2003:159-). En suma, desde esta perspectiva, “los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material, que no surge de la sola omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, prueba y, en suma, de defensa de los propios intereses” (Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de noviembre de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:7123- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª). No obstante, en este punto -guiados por el derecho de la Unión Europea- debemos hacer una consideración adicional, toda vez que el trámite de audiencia se conecta directamente con el principio de buena administración (artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) de modo que, la eficacia invalidante de un defecto de forma, como es la omisión del trámite de audiencia al interesado en un procedimiento

de responsabilidad patrimonial, debe apreciarse siempre que haya una pérdida real y efectiva de la posibilidad de defensa, pero sin necesidad de que la indefensión deba ser absoluta, es decir, será suficiente para invalidar el acto que el interesado haya padecido una merma en su posibilidad de hacer valer sus intereses frente a la Administración. Esta es la interpretación que promueve el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando afirma que, se entenderá vulnerado el derecho de defensa del administrado siempre que “haya acreditado suficientemente no que, de no haberse producido esta irregularidad procesal, la Decisión (controvertida) hubiera tenido un contenido diferente, sino que hubiera podido tener una oportunidad, incluso reducida, de preparar mejor su defensa” (Sentencia de 16 de enero de 2019 -ECLI:EU:C:2019:23-, ap. 56).

Trasladadas las anteriores consideraciones al caso que nos ocupa, es claro, como hemos razonado, que se ha omitido el trámite de audiencia al interesado y que, por tanto, este no ha tenido oportunidad de conocer ni pronunciarse acerca del informe del servicio municipal de infraestructuras de 24 de septiembre de 2024, que es determinante para la resolución de la reclamación de responsabilidad patrimonial. La propuesta de resolución basa su sentido desestimatorio en los criterios técnicos que el citado informe maneja, y que son muy distintos a las referencias fácticas y apreciaciones técnicas que maneja el interesado. Además, el informe técnico es muy posterior a las alegaciones presentadas seis meses antes por el propio interesado, el 15 de marzo de 2024, escrito que, al ser anterior al informe del servicio, no puede sustituir a las alegaciones que, eventualmente, hubiera podido formular el interesado a la vista de aquel en el trámite de audiencia, que es el momento procedimental oportuno para ello. La Administración, al privar al reclamante de este trámite, le ha ocasionado una indefensión real y efectiva, lo que sin duda le ha mermado la posibilidad de contrastar la tesis de la Administración con la suya propia.

Por todo ello, consideramos que procede retrotraer el procedimiento a los efectos de que, en atención a la notificación infructuosa del trámite de audiencia al interesado, se cumpla con el artículo 44 de la LPAC y la Administración

municipal proceda a realizar la notificación por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado y, transcurrido el plazo, y en su caso, analizadas las alegaciones que pueda presentar el interesado, formule nueva propuesta de resolución y recabe de este Consejo el preceptivo dictamen.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta solicitada, debiendo retrotraerse el procedimiento en los términos expresados.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

LETRADA ADJUNTA
A LA SECRETARÍA GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.