

Dictamen Núm. 301/2020

**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 29 de diciembre 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 9 noviembre 2020 -registrada de entrada el día 16 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Siero formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública que atribuye a una baldosa hundida.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 18 de julio de 2019, la interesada presenta a través del Sistema de Interconexión de Registros una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Siero- por los daños derivados de una caída en la vía pública que atribuye a la deficiente colocación de una baldosa.

Expone que el día 30 de julio de 2018, a las 7:55 horas, se dirigía caminando a su centro de trabajo cuando sufrió “un tropiezo a causa de una baldosa descolocada que se hallaba prácticamente a la altura del parquímetro instalado en la acera”.

Indica que a resultas de la caída retorció “el tobillo derecho” sufriendo “una fractura-arrancamiento del quinto metatarsiano” del pie derecho que “fue objetivada en el servicio médico de la mutua”, desde la que se le “procuró tratamiento médico y rehabilitador fisioterapéutico”.

Refiere que causó “baja desde la fecha del accidente hasta el día 8 de octubre del pasado año”, si bien persiste “el dolor a la palpación”.

Considera que “resulta indubitado el deficiente estado en que se encontraba la baldosa, que a día de hoy ha sido reparada y que provocó en su momento que el punto en que se produjo la caída se encontrara hundido y a desnivel con el resto de la rasante de la acera”.

Cuantifica la indemnización solicitada en seis mil doscientos sesenta y ocho euros con setenta y siete céntimos (6.268,77 €).

Interesa prueba testifical de las dos personas que identifica.

Adjunta a su escrito, entre otros, los siguientes documentos: a) Informe pericial de un arquitecto técnico, fechado el 14 de noviembre de 2018, en el que se señala que la zona de la caída “se sitúa en el lateral de la acera pública con un hundimiento considerable debido a que una de las baldosas se encuentra descolocada y no tiene ningún tipo de señalización (...). A su vez, comentar que al tratarse de una única baldosa la que se encuentra en mal estado y su situación dentro de la acera favorece los posibles tropiezos y caídas (...). La acera mide 2,60 metros de anchura y en el lugar del accidente existe un estrechamiento de 2 metros debido a un parquímetro (...). La situación de este parquímetro hace que sea una zona de mayor tránsito de viandantes, lo que favorece el riesgo de accidentes (...). De las fotografías posteriores se comprueba la existencia de resaltes y hundimientos de 34,00 mm./ El tamaño del hundimiento existente es causa objetiva de la caída, situándose además en una dimensión ideal para estas; si fueran más pequeños no se tropezaría y si

fueran de dimensión mayor serían más fácilmente visibles y por lo tanto esquivables". Acompaña seis fotografías de la zona y de la baldosa afectada. b) Parte médico de baja de incapacidad temporal expedido por una mutua, en el que consta como fecha de la misma el 30 de julio de 2018, figurando como diagnóstico "fractura arrancamiento de 5.º metatarsiano pie derecho". c) Partes médicos de confirmación de incapacidad temporal y de alta. d) Informe de valoración del daño corporal, de 5 de abril de 2019, en el que se indica que "en la exploración del 5 de diciembre se sigue observando una zona dolorosa a la digitopresión en la zona del callo de fractura que, siendo reobservada en la exploración del 28 de febrero, finalmente decido incluir como secuela".

**2.** Mediante escrito del Secretario General del Ayuntamiento de Siero de 26 de julio de 2019, se comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación en el Registro de la entidad local, se designa instructor del procedimiento y se señala el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos del silencio administrativo.

Asimismo, se acuerda la apertura de un periodo de prueba por un plazo de treinta días.

**3.** El día 27 de agosto de 2019 se incorpora al expediente un informe de la Ingeniera Técnica de Obras Públicas, Adjunta al Jefe de Sección de Obras Públicas. En él se indica que "girada visita de inspección se comprueba que la baldosa ya ha sido reparada, tal y como se observa en la fotografía adjunta. Por ello, la técnica que suscribe no puede informar acerca del estado de la baldosa en el momento de la caída".

Aporta una fotografía del estado de la acera ya reparada en el instante de haberse realizado la inspección.

**4.** Citadas las testigos propuestas para el 4 de febrero de 2020, y notificada a la interesada la comparecencia, la primera examinada señala que presencié el percance "echando dinero en un parquímetro" que está en la misma calle, y

que “pudo ver cómo (la reclamante) tropezó en una baldosa que estaba levantada y se cayó al suelo. Entre ella y otra chica la ayudaron a levantarse del suelo y se quejaba de un pie”.

La segunda testigo refiere que presenció el percance “caminando unos metros detrás” de la accidentada, y precisa que esta “cayó en el suelo en plancha y fue junto a otra chica a ayudar a levantarla. Le preguntaron si quería avisar a una ambulancia y dijo que no, que se iba a la tienda en la que trabajaba. Le costaba trabajo caminar porque se quejaba de un pie, que casi no podía apoyar (...). Al día siguiente fue a la tienda a preguntar por ella y le dijeron que estaba de baja y que tenía una lesión considerable”.

**5.** Con fecha 25 de febrero de 2020 emite informe la compañía aseguradora de la Administración. En él refiere que “la supuesta baldosa con la que tropieza no se encuentra perfectamente enrasada con el firme que la rodea; no obstante, también se comprueba que el desnivel es de muy pequeña entidad y que la zona donde se encuentra es un área ancha y diáfana, peatonal, y por tanto se trata de un defecto perfectamente evitable”.

**6.** Evacuado el trámite de audiencia, el día 3 de junio de 2020 la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que pone de manifiesto que el informe pericial aportado “es el único dictamen técnico existente” y acredita, “tras realizar comprobación *in situ* y medición precisa, que la zona de caída provocaba un resalte y hundimiento con respecto al resto de la acera de 34 milímetros. Esta dimensión es, en palabras del perito informante, ‘ideal’ para la causación de caídas, pues ni es lo suficientemente mínima como para evitar tropiezos ni lo suficientemente elevada como para hacer el hundimiento evidente y por lo tanto fácilmente esquivable. Pero lo más relevante es que si tomamos como referencia la normativa técnica aplicable, esto es, la *Norma Tecnológica de la Edificación-Revestimientos de suelos de baldosas* y el *Código Técnico de la Edificación-Documento básico-Seguridad de utilización y accesibilidad*, nos encontramos con que ‘los resaltes, variaciones o

discontinuidades máximos están limitados a 2-4 mm, y en nuestro caso tenemos hundimiento de 34 mm'. Esto es, que se supera en más del 800 % (*sic*) el máximo nivel de variación/discontinuidad permitido".

**7.** Con fecha 6 de noviembre de 2020, el Jefe de la Sección de Patrimonio formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella razona que el informe pericial aportado por la reclamante "fue realizado el día 14 de noviembre de 2018, varios meses después de la caída de la interesada y, a pesar de que una de las testigos afirma que una baldosa se encontraba levantada en el momento de la caída, no resulta posible conocer si el desnivel constatado por el perito en noviembre era el existente el día 30 de julio de 2018".

Reseña que aunque están "probados los perjuicios sufridos hemos de tener en cuenta que, como indica el Consejo Consultivo del Principado de Asturias en múltiples dictámenes, "las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que no cabe exigir en el diseño y mantenimiento de las vías públicas urbanas una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento'", y 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 de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias".

Concluye que "no resulta posible considerar que las consecuencias del accidente sufrido" sean "imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública".

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 noviembre 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 Siero objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin una 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 Siero, 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 Siero 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 18 de julio de 2019, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 30 de julio de 2018, por lo que es claro que ha sido formulada 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 21.1 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 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.-** En el presente asunto la reclamante imputa a la Administración local las lesiones sufridas como consecuencia de una caída que atribuye a una baldosa hundida en la acera.

Los informes médicos aportados, y la testifical practicada, acreditan el percance y los daños derivados del mismo.

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 perjudicada 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 Siero, 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 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.

En este caso, la interesada imputa el tropiezo al deficiente estado en el que se encontraba una baldosa “descolocada”, causando un desnivel que se estima en 34 milímetros con base en la pericial que aporta.

La propuesta de resolución, invocando la doctrina de este Consejo, concluye que aun constando la realidad y certeza del daño alegado 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.

Sobre los desperfectos viarios, este Consejo viene reiterando (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 172/2019) que quien camine por las aceras ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un espacio en el que hay obstáculos ordinarios diversos, y que el servicio público no comprende el mantenimiento del viario de manera tal que no puedan existir mínimos desniveles en el pavimento. Según reiterada jurisprudencia, esas irregularidades de escasa entidad -ponderándose la profundidad, la anchura del paso y la visibilidad existente- no constituyen un riesgo objetivo ni pueden racionalmente considerarse factor determinante de una caída, al erigirse en 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 23 de enero de 2017 -ECLI:ES:TSJAS:2017:16-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª). Asimismo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 13 de septiembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:2739- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) se incide en que “todo usuario de las vías públicas, sean carreteras o aceras, tiene la carga y deber de prestar atención a su uso”, de modo que si transita descuidadamente asume un riesgo “ante la notoria eventualidad de que el pavimento de forma sobrevenida (con culpa o no municipal) ofrezca sustancias o desperfectos anómalos”.

También hemos señalado, en supuestos de accidentes atribuidos a deficiencias similares, que no basta con proclamar el carácter objetivo de la

responsabilidad patrimonial de la Administración para deducirla, sino que procede preguntarse si la existencia de una baldosa suelta o ligeramente hundida y la probabilidad de que se pise -la mayoría de las veces sin más consecuencias que un mínimo desequilibrio que no impide reanudar el paseo- constituye un riesgo general razonable que asume cualquier viandante, cualesquiera que sean su edad y sus concretas circunstancias, cuando utiliza las vías públicas urbanas (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2006 y 213/2018). Al respecto, venimos apreciando que los defectos aislados en el pavimento que no superen cierta entidad -en torno a los 3 centímetros- no son suficientemente relevantes para estimar una infracción del estándar exigible y reputarlos causa eficiente de una caída (por todos, Dictamen Núm. 251/2019).

En el supuesto que ahora nos ocupa, el informe pericial aportado por la interesada concreta el resalte en 34 milímetros, y las fotografías que lo acompañan evidencian que la baldosa afectada no se encuentra a la altura del parquímetro -donde la acera se estrecha-, sino en un tramo de la misma incluso más amplio (que cuenta con nueve baldosas, de las que la afectada ocuparía el séptimo lugar desde la calzada). Ha de estimarse además, sin cuestionar el rigor de la pericial aportada, que el mencionado desnivel de 3,4 cm corresponde al punto más desfavorable, y que las condiciones atmosféricas y de visibilidad el día en que ocurre el percance -a las 7:55 horas de un 30 de julio- eran óptimas. No se mencionan tampoco otras caídas provocadas por la misma deficiencia, ni consta ningún otro percance, por lo que no se advierte la potencialidad lesiva que reseña el perito de la interesada. En suma, la accidentada transitaba a la luz del día, sin que conste elemento alguno que haya podido influir negativamente en la percepción del estado de la vía, la cual cuenta con un ancho de más de dos metros, por lo que el desperfecto del pavimento no alcanza la peligrosidad objetiva suficiente para elevarse a causa hábil del siniestro.

Respecto al incumplimiento del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, este Consejo ha venido advirtiendo la necesidad de tener en cuenta que su objeto, según su artículo 1,

es el establecimiento del “marco normativo por el que se regulan las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios”, por lo que el estándar invocado no resulta aplicable a la urbanización de los espacios públicos (por todos, Dictamen Núm. 179/2017). De referirse la reclamante a la normativa de accesibilidad y supresión de barreras en dichos espacios, este Consejo viene apreciando que, sin perjuicio de su valor hermenéutico, aquella está destinada a colectivos específicos de personas -a los que no consta que la interesada pertenezca-, y de su cumplimiento defectuoso no se deduce en todo caso una responsabilidad patrimonial por las consecuencias de un percance.

Delimitado el servicio público en términos de razonabilidad, este Consejo considera que en el supuesto analizado nos hallamos ante una irregularidad que resulta jurídicamente irrelevante, teniendo en cuenta la escasa profundidad del desnivel, las plenas condiciones de visibilidad que permitían sortearlo y la acreditada anchura de paso. Compartimos pues el criterio de la propuesta de resolución, en cuanto que se trata de un obstáculo menor y evitable al que no cabe anudar un riesgo superior al ordinario que debe asumir quien transita por la vía pública.

De la posterior reparación del desperfecto no puede tampoco deducirse, como sugiere la reclamante, un reconocimiento de responsabilidad por la Administración, toda vez que esta actuación es expresión de la diligencia en el cumplimiento de su obligación de conservación a fin de mantener el viario en condiciones óptimas, tal como ha puesto de relieve en ocasiones anteriores este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 28/2013 y 167/2019).

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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE SIERO.