

Dictamen Núm. 68/2022

**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 16 de febrero de 2022 -registrada de entrada el día 17 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública atribuida a un ligero desnivel.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 18 de febrero de 2020, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un formulario acompañado de un escrito en el que pone de manifiesto haber sufrido daños tras caer en la vía pública.

Señala que “yendo a (su) puesto de trabajo (.....), en la calle ....., el miércoles día 12 de febrero, a las 8:30 h de la mañana”, tropezó “con la punta del pie en una baldosa en mal estado” y cayó “cuan larga era”, precisando que

la "tuvieron que levantar entre 3 personas, una desconocida" y otras dos cuyos nombres aporta.

Indica que "pensando que era solo un golpe (...) con muchos dolores" fue a su puesto de trabajo y avisó a su encargada, pero a las 11 h ya no pudo más y acudió a la mutua. Reseña que le "curaron heridas en el codo y en la rodilla" y le dijeron que "tenía fractura en el tobillo", por lo que la escayolaron, y precisa que "ese no es el único problema", pues la pierna en la que se tiene que "apoyar está pendiente de una prótesis de cadera" por lo que está "completamente inmovilizada y con unos dolores terribles".

Solicita "una compensación por todos los daños", que achaca al "mal estado de una baldosa (...) que debía estar en perfecto estado en la avenida .....", en el lugar que especifica.

Aporta copia del parte médico de baja por accidente de trabajo de 12 de febrero de 2020, de la tarjeta acreditativa del grado de discapacidad, del documento nacional de identidad y dos fotografías del lugar de los hechos.

**2.** El día 19 de febrero de 2020, la Técnica de Gestión de la Sección de Gestión de Riegos comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación en el Ayuntamiento, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y notificación del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

Asimismo, la requiere para que en el plazo de diez días presente el número del documento nacional de identidad y la dirección de los testigos referenciados, así como el pliego de preguntas que desea se les formulen.

Igualmente, deja constancia de que "falta la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial que solicita", con la indicación de que "deberá aportarla tan pronto como sea posible".

**3.** Con la misma fecha, el Jefe del Servicio de Policía Local extiende diligencia en la que señala que consultados los archivos de la Jefatura se ha podido

comprobar la falta de constancia sobre los hechos a que se refiere la reclamación.

**4.** El día 26 de febrero de 2020 emite informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento de Gijón. En él indica que “la baldosa ya ha sido reparada por el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria de Gijón”.

Aclara que “los desperfectos que existían en la acera previamente a la reparación consistían en una baldosa de 30 x 30 cm, suelta y hundida, ocasionando desniveles de 1,7 centímetros. Como se puede observar en las fotografías adjuntas, la acera existente en la calle ..... tiene un ancho de 2,5 metros, encontrándose la baldosa hundida centrada en la zona de tránsito”.

Incluye el informe diversas fotografías que muestran imágenes previas y posteriores a la reparación.

**5.** Con fecha 4 de marzo de 2020, la interesada presenta un escrito en el que afirma no haber podido ponerse en contacto con dos de los testigos, aportando los datos de la tercera.

Respecto a la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, describe el estado en el que se encuentra.

**6.** El día 10 de agosto de 2020, la perjudicada presenta un escrito en el que expone que “después de casi 6 meses sigue de baja”, y “reclama una compensación económica de por lo menos 1.500 € al mes”.

**7.** Con fecha 11 de noviembre de 2020, la interesada presenta un escrito en el que indica haber sido dada de alta el día 4 de dicho mes, y precisa que está “recurriendo” dicha decisión.

**8.** Mediante oficio de 18 de enero de 2021, la Administrativa del Servicio de Patrimonio comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

**9.** Con fecha 17 de mayo de 2021 la Administrativa del Servicio de Patrimonio procede a la citación de la testigo propuesta, dando traslado de ello a la interesada.

**10.** El día 2 de junio de 2021 se celebra la prueba testifical. La declarante, que manifiesta ser “conocida” de la perjudicada, indica que “estaba aparcada allí al lado (...) dentro del coche. Entonces la vi hacer el gesto del tropezón y caer. Pasaba a mi lado. Luego vi que la acera estaba levantada cuando me bajé del coche a ayudarla”. Interrogada sobre las condiciones atmosféricas, señala no acordarse, y afirma que no había ningún obstáculo que impidiese ver el desperfecto. A la vista de una fotografía del lugar, indica que “es a esa altura de la calle, pero no recuerdo el lugar exacto”.

**11.** Mediante oficio de 4 de octubre de 2021, la Administrativa del Servicio de Patrimonio comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

**12.** Obra en el expediente una diligencia en la que se hace constar que el día 11 de octubre de 2021 la interesada se persona en dependencias municipales y se le hace entrega de una copia de los informes de la Policía Local y del Servicio de Obras Públicas, así como de la prueba testifical practicada.

**13.** El día 19 de octubre de 2021 la interesada presenta un escrito de alegaciones. En él afirma que “de la instrucción y pruebas practicadas resulta acreditado que en la fecha de la caída existía una baldosa en el medio de la zona de tránsito peatonal de la acera de la c/ ....., suelta y hundida nada menos que 1,7 cm (...), originando este ‘escalón’ o desnivel un elevado

riesgo para los viandantes, que desgraciadamente se vio materializado en la caída sufrida por la compareciente (...), lo que hace evidente un incumplimiento municipal de sus deberes de supervisión, mantenimiento y conservación de la acera”.

Señala que “a consecuencia de la caída (...) ha permanecido de baja médica y en situación de incapacidad temporal para el trabajo desde el 12-02-2020 (día de la caída) hasta el 01-06-2021 en que causó alta médica, habiéndole quedado las secuelas” que se especifican.

Fija el *quantum* indemnizatorio en treinta y ocho mil doscientos ochenta y tres euros con noventa y siete céntimos (38.283,97 €), que desglosa en los siguientes conceptos: perjuicio personal moderado por pérdida temporal de calidad de vida, 26.075,28 €, y secuelas, 12.208,69 €.

Adjunta diversa documentación que incluye un informe médico fechado el 29 de marzo de 2021, con los resultados de una prueba de imagen realizada sobre el tobillo y el pie derechos.

**14.** El día 11 de febrero de 2022, la Técnica de Gestión, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos y el Director de Área de Patrimonio y Compra Pública elaboran propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella consideran que, si bien se pueden dar por acreditados el daño alegado y el hecho de la caída, “el desperfecto carece de entidad suficiente para atribuir a este Ayuntamiento la responsabilidad del resultado lesivo”. Citan al efecto las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 15 de mayo de 2009 y 11 de noviembre de 2010.

**15.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 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 Gijón objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para el acceso electrónico 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 Gijón, 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 Gijón 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 18 de febrero de 2020, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el

día 12 de ese mismo mes, 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 -dándose audiencia a la interesada en dos ocasiones, sin que la primera resulte justificada, toda vez que faltaba la práctica de la prueba testifical posteriormente llevada a cabo- y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia una indebida paralización del procedimiento en distintos momentos de su tramitación, lo que propicia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya rebasado ampliamente 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".

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.

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 del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Gijón, 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 al resultado de las pruebas practicadas, y reconoce la existencia de un desperfecto en el lugar en el que se produjo el percance que consiste en una baldosa cuyo hundimiento provocaba un desnivel de 1,7 cm, aportando fotografías que acreditan tal extremo. El resultado de la medición realizada es admitido por la interesada en su escrito de alegaciones. El desperfecto afecta a una única baldosa en una zona de paso sin obstáculos y en buen estado de mantenimiento.

Respecto a las circunstancias personales de la reclamante, quien afirma que en el momento de la caída se dirigía hacia su lugar de trabajo -lo que permite suponer que era conocedora de la zona y del estado de la vía por frecuentarla-, cabe indicar que, si bien acredita que padece una discapacidad

visual por la que tiene reconocido un grado de discapacidad del 47 %, no concreta la relación que ello pueda tener con el accidente sufrido, ni indica si debido a ello requiere de la adopción de alguna medida para desplazarse por la vía pública sin correr riesgos.

En cuanto al alcance de la irregularidad, venimos señalando (por todos, Dictamen Núm. 38/2022), y de acuerdo con la doctrina del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, que 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 imponerse a la Administración un estándar de mantenimiento que resultaría inasumible sin desatender los servicios cuya cobertura merece un esfuerzo de medios.

En dicho contexto, este Consejo estima que la causa de la caída no puede imputarse al servicio público, que cumplía con los estándares comúnmente admitidos. Y, como hemos manifestado en ocasiones anteriores, consideramos que la ulterior reparación de los desperfectos no encierra un reconocimiento de la infracción de un estándar, sino que es 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,