

Dictamen Núm. 153/2023

**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 6 de julio 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 13 de febrero de 2023 -registrada de entrada el día 20 de abril de ese mismo año-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública al pisar una baldosa hundida.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 31 de mayo de 2022 un abogado, en nombre y representación de la interesada, presenta a través del Registro Electrónico 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 13 de diciembre de 2021, sobre las 11:45 horas, cuando (...) caminaba por la calle ..... (...), sufrió una caída al ceder la baldosa sobre la que había apoyado el pie de forma inesperada y totalmente

imprevisible, provocándole la pérdida de equilibrio y consiguiente caída al suelo”.

Manifiesta que como consecuencia de ello tuvo que ser atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital ....., donde se le diagnostican “contusiones y esguince de tobillo izquierdo”.

Considera que el accidente resulta imputable al Ayuntamiento “como titular de la infraestructura defectuosa en la que se origina el daño, al ceder la baldosa del pavimento habilitado en la acera destinada al tránsito de peatones, no siendo posible achacar la ocurrencia de este hecho a una falta de atención de la propia lesionada desde el momento en que la baldosa cede inesperadamente”.

Indica que permanece de baja laboral hasta el 18 de enero de 2022, precisando la contratación de “una trabajadora de sustitución para atender, entre el 18 de diciembre de 2021 y el 5 de enero de 2022, el puesto de vendedora ambulante que tenía instalado en el mercadillo de Navidad en la fecha del siniestro (...), originándosele gastos de salarios y cotización a la Seguridad Social de dicha trabajadora”, y subraya que pese a ello “el citado puesto de venta ambulante tuvo que permanecer cerrado 5 días, desde el 13 hasta el 17 de diciembre” de 2021.

Solicita una indemnización de ocho mil trescientos noventa y nueve euros con veinticinco céntimos (8.399,25 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 37 días de perjuicio moderado, 2.026,86 €; 72 días de perjuicio básico, 2.275,92 €; 2 puntos de secuelas, 1.611,29 €; gastos de fisioterapia, 465 €; gastos de desplazamiento a la mutua, 10,70 €; gastos de contratación de trabajadora sustituta, 1.009,48 €, y lucro cesante durante los 5 días de cierre forzoso del puesto, 1.000 €.

Adjunta a su escrito copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Poder notarial otorgado a favor del letrado actuante. b) Fotografías de la baldosa deteriorada. c) Parte instruido por la Policía Local el día de los hechos. d) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital ..... e) Parte médico de baja de incapacidad temporal. f) Informe de la mutua de 18 de enero de 2022. g) Parte médico de alta de incapacidad temporal. h) Informe y factura de un

centro privado de fisioterapia. i) Informe elaborado por un especialista en Valoración Médica del Daño Corporal e Incapacidades Laborales el 16 de marzo de 2022. j) Contrato, nóminas y cotización por la trabajadora de sustitución. k) Facturas de taxi.

**2.** Mediante oficio de 2 de junio de 2022, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras comunica a la perjudicada y a la correduría de seguros la fecha de recepción de la reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos del eventual silencio administrativo.

**3.** El día 8 de junio de 2022, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras requiere al representante de la reclamante para que indique el “lugar exacto en el que sufrió la caída./ Cómo se produjo” esta y “cuál era el sentido de su marcha”.

**4.** Con fecha 10 de junio de 2022, el representante de la interesada atiende al requerimiento formulado y advierte que en la reclamación inicial “se indicaba, por error material involuntario, como lugar de la caída la calle .....”, precisando que “el lugar exacto en el que (...) ha sufrido la caída es en la calle ....., a la altura del n.º 31, tal como consta en el informe emitido por la Policía Local”.

Explica que el percance “se produce al ceder la baldosa sobre la que pisaba (...), tal como se ha relatado en el escrito de reclamación inicial y se puede comprobar en las fotografías aportadas, provocándole la pérdida del equilibrio”. Añade que “el sentido de marcha (...) era en dirección hacia el centro de la ciudad, exactamente a la plaza ....., procedente de su domicilio y haciéndolo por la acera de la derecha”.

**5.** Mediante oficio de 12 de junio de 2022, el Jefe del Servicio de la Policía Local remite al Servicio de Infraestructuras el parte instruido con motivo de la caída. En él se hace constar que el día 13 de diciembre de 2021 son “requeridos por varios viandantes que (...) manifiestan” que la reclamante “había tropezado en una baldosa de la acera en mal estado y se había caído al suelo, sufriendo

lesiones en cadera y rodilla izquierda”, siendo trasladada en ambulancia al hospital.

Se adjunta una fotografía de la baldosa hundida.

**6.** Previa petición formulada por el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras, el 23 de noviembre de 2022 emite informe el Ingeniero Técnico de Infraestructuras. En él indica que “el día 26-10-2022 se gira visita de inspección al lugar (...), comprobándose que la baldosa que al parecer provocó la caída estaba reparada y perfectamente colocada”. Añade que “la acera cuenta con un ancho de 3,40 m (...) cuyo estado general de conservación se considera bueno, no apreciándose deficiencias ni irregularidades significativas (...). A la vista de las fotografías aportadas (...), se observa una única baldosa (...) hundida respecto al plano general de la rasante de la acera, estimándose en 4 cm el resalto originado”.

Se adjuntan dos fotografías en las que se aprecia que el desperfecto ha sido reparado.

**7.** Dispuesta la apertura del trámite de audiencia, el día 2 de diciembre de 2022 el representante de la interesada presenta un escrito de alegaciones a través del Registro Electrónico. En él insiste en que el hundimiento tenía “entidad suficiente para originar el tropezón y pérdida de equilibrio consiguiente”, y destaca que “ha sido necesario acometer, posteriormente, una reparación para corregir esa irregularidad”.

Por ello, considera que “no estamos ante un tropezón que pueda ser achacable en modo alguno a la reclamante por desatención ante la existencia de un obstáculo que pudiera haber sido advertido previamente, sino ante una circunstancia anómala que se produce de forma inesperada, con entidad suficiente para provocar la pérdida de equilibrio y consiguiente caída”.

**8.** Con fecha 16 de diciembre de 2022, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella razona que en este caso no ha quedado acreditado el nexo causal entre

el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público, ya que “tal deficiencia no suponía riesgo alguno para los peatones pues, junto a su escasa entidad, ha de valorarse que la anomalía era puntual, dado que la calle presentaba buen estado general ya que la baldosa donde tropezó la interesada, de 30 x 30 cm, era la única defectuosa en una acera 340 cm, ancho suficiente para poder evitar caminar sobre el punto levemente defectuoso. Además ha de valorarse el momento en que ocurrió el accidente: 11:45 horas, con luz natural, por lo que el mínimo defecto viario era perceptible para cualquier viandante que transitara por el lugar prestando la atención que es exigible a los peatones./ Es decir, la anomalía en el pavimento no suponía peligro para los transeúntes, pues era mínima, visible y evitable sin esfuerzo por las personas que transitaran por el lugar”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de febrero 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 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

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 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 31 de mayo de 2022 y, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 13 de diciembre de 2021, 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 dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya, como consecuencia de diversas dilaciones producidas durante la instrucción del procedimiento, 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.-** Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída que se atribuye al tropiezo con una baldosa de la acera que se encontraba hundida.

La reclamante aporta un informe médico del Servicio de Urgencias de un hospital público en el que consta que el día del suceso fue atendida por “caída desde su propia altura al tropezar contra una baldosa en la vía pública”, diagnosticándosele un “esguince de tobillo izquierdo” y “contusiones”, por lo que debemos apreciar la efectividad de los daños alegados, sin perjuicio de la valoración que proceda efectuar si se concluye que concurren los requisitos legales para una declaración de responsabilidad patrimonial.

Igualmente, a la vista del parte instruido por la fuerza pública, y dado que la Administración no cuestiona el relato de la perjudicada, podemos dar por probado que el accidente tuvo lugar en los términos expuestos por ella.

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 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 el presente caso, la accidentada sostiene que el percance se produjo “al ceder la baldosa sobre la que había apoyado el pie de forma inesperada y totalmente imprevisible, provocándole la pérdida de equilibrio y consiguiente caída al suelo”. A la vista de las fotografías que obran en el expediente -tanto las aportadas por la reclamante como las tomadas por la Policía Local-, se observa que el desperfecto consistía en la existencia de una única baldosa hundida respecto a la rasante; desnivel que el Ingeniero Técnico del Servicio de Infraestructuras estima en 4 centímetros, sin que dicha medición haya sido cuestionada por la interesada.

Adverado ese estado de cosas, debemos recordar que es doctrina de este Consejo en supuestos similares al que nos ocupa (por todos, Dictamen

Núm. 164/2020) que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una acera, por limitado que este sea. También hemos reiterado 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 manifiestas de la vía, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

Al respecto, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias mantiene la necesidad de ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar quién ha de asumir la responsabilidad del accidente acaecido en la vía pública, lo que impide considerar la profundidad del desnivel como único criterio a tener en cuenta. Así, en la Sentencia de 17 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:3507- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de acuerdo con el criterio seguido en otras anteriores (por todas, Sentencias de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079- y 26 de octubre de 2020 -ECLI:ES:TSJAS:2020:2468-, de la misma Sala y Sección), afirma que "en el campo que nos ocupa, de pavimentación y conservación de vías públicas, el estándar exigible dependerá de la naturaleza de la vía (ubicación, anchura y pendiente, condiciones de calidades de la zona, condiciones del proyecto original de urbanización, etcétera), su uso (mayor exigencia en calles céntricas, zonas de usuarios públicos por proximidad de centros sanitarios o escolares, bibliotecas, mercados, etcétera) y de la entidad del desperfecto u obstáculo determinante del daño (profundidad, extensión, sobresaliente, perfil, etcétera), no generando responsabilidad los que sean insignificantes ni los de difícil evitación./ En esta línea, y en relación a las irregularidades del viario, hemos manifestado en numerosas sentencias que no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de pequeños agujeros,

separación entre baldosas, resaltes mínimos por instalación de tapas de alcantarillas o bases de los marmolillos, los cuales o son inocuos o son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios públicos municipales 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. En cambio, cuando se trata de un bache, socavón, adoquín sobresaliente, farolas truncadas por la base, ostensible desnivelación de rejillas, material suelto persistente en el tiempo, u otro elemento de mobiliario urbano que por su dimensión o ubicación representa un riesgo objetivo, difícilmente salvable o peligroso, hemos declarado la responsabilidad de la Administración, pero sin perder de vista la posible concurrencia de culpas si existen elementos de juicio para fundar una distracción o torpeza del peatón”.

En relación con otros supuestos de accidentes atribuidos a deficiencias similares, este Consejo viene manteniendo 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 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 utilizan las vías públicas urbanas (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2006 y 243/2022). Igualmente, venimos señalando que los defectos aislados en el pavimento que no superen cierta entidad no son suficientemente relevantes como para ser reprochables a la Administración (por todos, Dictamen Núm. 65/2020).

Delimitado de esta forma 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 que el desperfecto alcanzaba a una única baldosa, la escasa profundidad del desnivel originado por aquella -que en ningún caso parece superar los 4 centímetros en su cota más elevada- y que se ubica en una acera

amplia cuyo estado general de conservación es bueno, sin deficiencias ni irregularidades significativas, según el informe del Servicio de Infraestructuras. A ello ha de añadirse que la caída acaece a plena luz del día -"sobre las 11:45 horas", según el relato de la interesada-, sin que se hayan mencionado obstáculos que impidiesen ver el desperfecto u otras circunstancias que hubieran interferido en su visibilidad. En suma, ponderadas las circunstancias concurrentes, estimamos que la deficiencia carece de entidad suficiente para constituir un riesgo objetivo, valorándose conjuntamente con la plena visibilidad del entorno y la amplitud de la acera -que cuenta con un ancho de 3,40 m-, y no puede racionalmente considerarse factor determinante del accidente por tratarse de un elemento salvable o sorteable de prestar la atención debida por el común de los peatones, sin que entrañe un riesgo superior al ordinario que debe asumir quien transita por la vía pública.

Por lo demás, el hecho de que la baldosa fuese posteriormente reparada por el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria de Oviedo no supone un reconocimiento de responsabilidad por el Ayuntamiento, toda vez que esta actuación es expresión de la mayor 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 otras, Dictámenes Núm. 31/2014, 262/2019 y 68/2023).

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración ya que, de una parte, no existe prueba suficiente de las circunstancias en las que se ha producido la caída y, de otra, nos encontramos en el presente supuesto ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite a la concreción del riesgo que asume el ciudadano cuando, distraída o conscientemente, 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 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. 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.