

Dictamen Núm. 30/2024

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 22 de febrero de 2024, 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 23 de octubre de 2023 -registrada de entrada el día 7 de noviembre de ese mismo año-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Corvera de Asturias formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída que atribuye a la existencia de una baldosa suelta y hundida.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de marzo de 2023 un abogado, en representación de la interesada, presenta a través del Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Corvera de Asturias- por los daños ocasionados como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que “el 9 de abril de 2022, sobre las 15:00 horas (...), sufre una caída provocada por una baldosa suelta y hundida en la acera de la calle, próxima a la plaza de la localidad de Las Vegas”.

Señala que como consecuencia de este suceso tuvo que ser atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital, donde se le diagnostica una “fractura multifragmentaria del húmero proximal izquierdo”, precisando tratamiento quirúrgico y 70 sesiones de rehabilitación.

Refiere que en el lugar de los hechos se personaron dos agentes de la Policía Local, que tuvieron que “colocar conos por el peligro inmediato que dicha baldosa suelta -y que se hundía al pisarla- suponía para los viandantes”, precisando que “el mismo Ayuntamiento, días después, procedió” a su reparación.

Considera que “los daños sufridos (...) son consecuencia directa del incumplimiento por parte de la Corporación de su obligación de mantener y conservar en perfecto estado las instalaciones y las aceras de su titularidad”.

Cuantifica las lesiones padecidas en cincuenta y cinco mil treinta y ocho euros con cuarenta y cinco céntimos (55.038,45 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 11 días de perjuicio grave, 62 días de perjuicio moderado, 100 días de perjuicio básico, perjuicio por intervención quirúrgica, 20 puntos de secuelas, 5 puntos de perjuicio estético, perjuicio moral por pérdida de calidad de vida en grado leve, gastos de asistencia sanitaria y desplazamiento y “lucro cesante por tareas del hogar”.

Como medios de prueba, propone la documental que adjunta a su reclamación, consistente en: a) Poder general y especial para pleitos otorgado el 28 de abril de 2022. b) Informes médicos relativos a la asistencia dispensada como consecuencia de las lesiones sufridas tras la caída. c) Atestado de la Policía Local de Corvera de Asturias de 9 de abril de 2022. d) Informe de valoración del daño corporal elaborado el 13 de febrero de 2023.

2. Mediante providencia de la Alcaldía de 14 de marzo de 2023, se acuerda “tener por iniciado” el procedimiento desde la fecha de presentación de la reclamación, designar instructora del mismo y notificar este acuerdo a los interesados.

3. El día 21 de marzo de 2023, la Secretaria General del Ayuntamiento comunica al representante de la reclamante el acuerdo de inicio, constando en el mismo la fecha de recepción de la reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

4. En idéntica fecha, la Secretaria General pone en conocimiento de la compañía aseguradora la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándole una copia de los documentos obrantes en el expediente.

5. El día 4 de abril de 2023, la entidad aseguradora presenta un escrito de alegaciones en el que manifiesta que “no se aprecia la existencia de ninguna actividad o inactividad el Ayuntamiento (...) por la que quepa atribuirle la responsabilidad de los daños” que sufrió la perjudicada. Razona que la existencia de “una baldosa que se encuentra ligeramente hundida y suelta, tal y como señala el informe policial, no implica que existiera riesgo para el tránsito de los peatones”. Y afirma que la zona se encontraba “perfectamente transitable”.

6. Previa petición formulada por el Servicio Jurídico, con fecha 20 de septiembre de 2023 emite informe el Ingeniero Municipal. En él señala que, realizada visita a la zona, “no se ha observado desnivel alguno significativo en las baldosas indicadas. De todas formas, dado el tiempo transcurrido entre la caída y la visita al lugar, se procede al análisis de las fotografías existentes en el ‘parte policial’. En las mismas, efectivamente, se aprecia la existencia de un pequeño hundimiento de una de las baldosas, aunque este es menor a 9 mm (la baldosa referida es de 30 x 30 cm de lado)”. Considera que este desperfecto “no es suficiente como para poder atribuir la caída a un defecto de conservación”. Señala que “en las imágenes de la cámara de vigilancia que existe en las cercanías se observa que la viandante circula con un gran bulto en brazos y que, unos segundos antes de producirse la caída, procede a revisar el mismo, no prestando la debida atención al pavimento”.

7. Mediante providencia de la Alcaldía de 25 de septiembre de 2023, se designa una nueva instructora del procedimiento.

8. Con fecha 28 de septiembre de 2023, la Secretaria Accidental del Ayuntamiento comunica al representante de la interesada y a la compañía aseguradora la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándoles una relación de los documentos que integran el expediente.

El día 13 de octubre de 2023, el representante de la interesada presenta un escrito de alegaciones en el que indica que “el solo hecho de que exista una baldosa, hecho reconocido por los servicios técnicos, la aseguradora y la Policía Local, genera *per se* un riesgo antijurídico que ningún ciudadano tiene el deber jurídico de soportar y supone un funcionamiento incorrecto por parte de esa Administración, hasta tal punto que generó un daño individualizado” para la interesada. Añade que esta caminaba “normalmente con un ramo de flores mirando al frente cuando se le tuerce completamente el pie al introducirlo en la baldosa, la cual se mueve y se hunde sorpresivamente al pisarla, y éste y no otro es el motivo de la caída”.

Con fecha 16 de ese mismo mes, la perjudicada presenta un escrito al que adjunta un dispositivo USB con copia de las imágenes de la cámara de videovigilancia “plaza 3” en las que se recoge el momento de la caída.

9. El día 19 de octubre de 2023, la Instructora del procedimiento elabora un “informe/propuesta” en el que razona que “no existe nexo causal entre el daño sufrido por la reclamante y el funcionamiento del servicio público, al tratarse de una simple irregularidad del viario, tal y como se acredita con el informe del técnico municipal, donde se hace constar que se trata de un ligero hundimiento de una de las baldosas de menos de un centímetro, por lo que es sorteable con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones, y adecuado al estándar de eficacia que es exigible a los servicios públicos municipales, pudiendo observarse además en el video obrante en el

expediente que la reclamante va pendiente de un gran bulto que lleva en los brazos y que según sus alegaciones es un ramo de flores”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de octubre 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 Corvera de Asturias objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Corvera de Asturias, 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, de conformidad con lo establecido en 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 Corvera de Asturias 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 10 de marzo de 2023, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 9 de abril de 2022, 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 de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos que el atestado policial se limita a recoger las manifestaciones de la hija de la accidentada, según la cual la caída tuvo lugar como consecuencia de la existencia de “una baldosa que se encuentra ligeramente hundida y suelta”. Y aunque toman dos fotografías de la zona, no describen el defecto viario, desaprovechando así la oportunidad de proporcionar datos objetivos sobre el mismo, pese a que los agentes se personaron en dicho espacio instantes después de que tuviese lugar el percance. En rigor, sería deseable que los partes instruidos por la fuerza pública describan de forma más precisa las circunstancias del siniestro y la entidad del desperfecto viario, aportando al efecto algún elemento objetivo de medición o contraste, toda vez

que la eventual reclamación que se deduzca ha de resolverse en consideración a este estado de cosas que, en una u otra medida, se verá ya alterado al tiempo en que la pretensión resarcitoria se sustancie.

Asimismo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud 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”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones que la interesada atribuye a una caída sufrida al pisar una baldosa suelta y hundida.

Tal y como se deduce de la documentación incorporada al expediente, la perjudicada fue atendida en el Servicio de Urgencias de un hospital público el mismo día del accidente, siendo diagnosticada de "fractura de húmero proximal izquierdo" y precisando tratamiento quirúrgico -artroplastia total de hombro izquierdo- y rehabilitador. Por tanto, debemos dar por acreditada la realidad del daño físico alegado.

Asimismo, la realidad de la caída ha quedado probada a la vista del atestado policial y de las imágenes de la cámara de vigilancia que aporta la reclamante.

Ahora bien, la constatación de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la interesada su derecho a ser indemnizada por concurrir

los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, debe determinarse si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Corvera de Asturias, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el percance.

A tal efecto, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRU señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”, y el artículo 26.1 del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso y entre otros, el servicio de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado la pavimentación de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de quienes transitan por ella, para lo que debe emplear una diligencia suficiente que permita evitar riesgos innecesarios a los transeúntes -es decir, aquellos 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.

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 por existir obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas. 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.

La reclamante sostiene que la caída fue provocada “por una baldosa suelta y hundida en la acera”, lo que se ilustra con el vídeo que acompaña de una cámara de vigilancia en el que se observa cómo iba deambulando por la vía portando un bulto de cierto tamaño cuando, de repente, tropieza y se precipita al suelo.

En el informe policial se hace constar que cuando los agentes se presentan en el lugar de los hechos la accidentada ya había sido trasladada a un centro hospitalario, aunque su hija les indica posteriormente la zona en la que se produjo el percance, manifestándoles que fue debido a “una baldosa que se encuentra ligeramente hundida y suelta”. Pese a que los agentes no describen el desperfecto que habría ocasionado el accidente, adjuntan un reportaje fotográfico en el que se aprecia una baldosa ligeramente hundida respecto a la rasante.

De lo expuesto se desprende que la caída se produce al pisar sobre una baldosa suelta que en ese instante se mueve provocando el sorpresivo y fatal desequilibrio de la viandante. Y ello quedaría acreditado a la luz de las meritadas fotografías y de las imágenes de la cámara de vigilancia.

Por lo que se refiere a la entidad del desperfecto, realizada visita a la zona por parte del Ingeniero municipal este informa que “no se ha observado desnivel alguno significativo en las baldosas indicadas”. De todas formas, dado el tiempo transcurrido entre la caída -9 de abril de 2022- y la visita al lugar -20 de septiembre de 2023-, el técnico analiza las fotografías incorporadas al atestado policial, apreciando “la existencia de un pequeño hundimiento de una de las baldosas, aunque este es menor a 9 mm (la baldosa referida es de 30 x 30 cm de lado)”. Y considera que “la existencia de una baldosa con una esquina ligeramente hundida, menos de 1 cm, no es suficiente como para poder atribuir la caída a un defecto de conservación”; medición que no ha sido cuestionada por la interesada.

Adverado ese estado de cosas, debemos recordar que es doctrina de este Consejo 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, por limitado que este sea. En particular, venimos señalando que los defectos aislados en el pavimento que no superen cierta entidad -y atendiendo siempre a las circunstancias concurrentes- no son

suficientemente relevantes como para ser reprochables a la Administración (por todos, Dictámenes Núm. 251/2019 y 262/2019).

Tal como recoge la doctrina reiterada del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (por todas, Sentencia de 31 de octubre de 2023 -ECLI:ES:TSJAS:2023:2493-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), “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”.

Asimismo, este Consejo ha manifestado con ocasión de accidentes atribuidos a deficiencias similares que no basta con proclamar el carácter

objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración para apreciarla, sino que ha de atenderse a la entidad del desperfecto, pues una baldosa suelta o ausente, o someramente desnivelada, sólo genera en el común de los casos el riesgo de que se pise sin más consecuencias que un ligero desequilibrio, sin ocasionar la caída de quien se conduce con una cautela acorde a sus circunstancias personales. Si bien carecemos aquí de datos exactos sobre las dimensiones del desperfecto, el hundimiento que se observa en las imágenes aportadas no reviste entidad suficiente como para erigirse en causa idónea o eficiente de la caída, emplazándose en una zona de paso en buen estado y amplia -así se aprecia en las fotografías-, lo que conduce a estimar que no generaba un peligro cierto para los peatones y no infringe el estándar de mantenimiento exigible a la Administración municipal. Cabe igualmente señalar que, como apuntan el Ingeniero municipal y la Instructora del procedimiento, en las imágenes de la cámara de vigilancia se observa que la viandante circulaba con un gran bulto en brazos -y que según sus alegaciones es un ramo de flores-, lo que pudo mermar su atención al pavimento por donde deambulaba.

Por lo demás, el hecho de que la baldosa fuese posteriormente reparada 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 consecuencia, nos hallamos ante una irregularidad que no puede racionalmente considerarse factor determinante de una caída, de los que la jurisprudencia considera obstáculos sorteables por la mayoría de los peatones y 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). Por ello, 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 CORVERA DE ASTURIAS.