

Dictamen Núm. 156/2024

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 5 de septiembre de 2024, por medios electrónicos, 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 25 de julio de 2024 -registrada de entrada el día 12 de agosto de 2024-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública debida al deficiente estado de la acera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 25 de julio de 2022, la interesada presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Avilés- por los daños sufridos a causa de una caída en la vía pública.

Expone que el día “15 de agosto de 2019, sobre las 11 horas, caminando por la acera (...), tropezó con una baldosa rota y levantada, produciéndose una caída inevitable al suelo, golpeándose fuertemente en ambas rodillas y en la mano izquierda./ Como consecuencia de dicha caída (...) tuvo que ser asistida

por varias personas, acudiendo la policía, quien levantó el pertinente atestado”, y reseña el número del documento nacional de identidad y número de teléfono de un testigo de lo acontecido. Añade que “el estado de la vía es totalmente deficiente debido a la falta de mantenimiento del pavimento”.

Explica que tras el percance acudió al Centro de Salud, siendo derivada al Servicio de Traumatología del Hospital, estableciéndose el diagnóstico de “fractura de escafoides carpiano izquierdo sobre quiste óseo, se le realizó tratamiento ortopédico conservador sin que tuviera buena tolerancia a la retirada de la movilización, realizándole posteriormente ortesis, a la vez que tuvo que realizar múltiples sesiones de rehabilitación e infiltraciones. Tras el tratamiento rehabilitador ha tenido un alivio parcial pero recidivante./ En fecha 24 de agosto de 2021 se le da el alta del Servicio de Rehabilitación y se le deriva al traumatólogo, el cual en fecha 9 de junio de 2022 le ha realizado pruebas, estando pendiente de una electromiografía para verificar las secuelas y posibilidades terapéuticas de las lesiones permanentes que le han quedado”. Indica que no puede “cuantificar (...) los daños ocasionados en la muñeca (...), estando a la espera del alta médica del Servicio de Traumatología”.

Acompaña una copia del informe policial y de diversos informes médicos. El informe elaborado por la Policía Local deja constancia de que la interesada acude a dependencias policiales a las 12:20 horas del día 15 de agosto de 2019 “manifestando que, sobre las 11:00 del mismo día, cuando caminaba por la calle, tropieza con unas baldosas sueltas de color rojo situadas en la acera, frente al paso de peatones anexo a la glorieta, provocándole la caída. Que (...) aporta parte facultativo de lesiones del Centro de Salud”.

Añade que “posteriormente se realizan fotografías de la zona donde se produjo la caída” que, incorporadas al informe, aparecen fechadas el 15 de agosto de 2019 a las 12:55 horas. Consta seguidamente que la comunicación de la deficiencia al titular responsable se realiza el día 16.

En el expediente remitido a este órgano figuran distintas copias de documentación clínica sin que se indique la fecha de presentación de cada una. Al no aparecer por orden cronológico ni vinculadas a los escritos presentados por

la reclamante, en atención a aquella fecha cabe suponer que en el momento inicial la interesada adjunta copia de la siguiente documentación: a) Hoja de episodios del Centro de Salud relativa a la atención dispensada por caída el día 15 de agosto de 2019. b) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital de 16 de agosto de 2019, con el diagnóstico de "sospecha fractura de escafoides" en una "paciente de 75 años que acude (...) por dolor en muñeca izda. y rodilla dcha. tras caída casual hace 24 h en la calle". c) Informe del Servicio de Rehabilitación del referido centro de 24 de agosto de 2021. d) Volante de citación para el 9 de junio de 2022 en el Servicio de Traumatología.

2. El día 15 de noviembre de 2022, el Instructor del procedimiento solicita un informe a la Sección de Mantenimiento y Conservación sobre el "estado de conservación de la vía en el momento del accidente y su posible relación con los daños reclamados", el "desnivel o profundidad que los defectos que se observan en el pavimento representan respecto a la rasante del mismo (...), la visibilidad de los defectos en relación con el deambular por la vía pública" y "si en ese servicio se tiene conocimiento de otras reclamaciones previas por hechos iguales o similares a los que se reclaman", así como acerca de "todas aquellas cuestiones que se consideren relevantes para la resolución del expediente".

3. Mediante Decreto de 16 de noviembre de 2022, la Concejala Responsable del Área de Hacienda y Administración General y el Secretario General acuerdan el nombramiento de instructor del procedimiento. Asimismo, se comunica a la reclamante el inicio del procedimiento, el plazo máximo para su resolución y el sentido del silencio administrativo.

Consta en el expediente su notificación a la interesada.

4. Con fecha 1 de diciembre de 2022, la perjudicada presenta un escrito en el que señala que, "tras recibir notificación sobre el inicio del expediente por parte del Negociado de Responsabilidad Patrimonial en fecha 30 de noviembre de 2022, se aporta (...) último informe clínico (...) por el cual se indica el alta

médica (...) en el Servicio de Rehabilitación, derivándola al Servicio de Traumatología para el estudio de una posible nueva intervención quirúrgica, situación que hace que esta parte no pueda valorar todavía la cuantificación de las lesiones ni de las secuelas producidas. Se acompaña (...) informe del Servicio de Rehabilitación a los efectos oportunos”.

El informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital de 24 de agosto de 2021 señala como diagnóstico principal “fractura de escafoides carpiano izdo./ Tendinosis de De Quervain”, y que se “solicita revisión con Traumatología para valoración de indicación quirúrgica”.

5. El día 3 de enero de 2023, el Instructor del procedimiento acuerda “informar a la interesada que la valoración del daño resulta imprescindible para la resolución del procedimiento y sin la misma no se puede continuar la tramitación del mismo”. Igualmente, acuerda “suspender el plazo máximo para resolver entre la notificación del presente oficio y hasta que se realice la valoración del daño y se cuantifique la indemnización que se solicita”, señalando “que la suspensión del plazo para resolver el procedimiento implica la paralización del mismo y que, transcurridos tres meses (...), se producirá la caducidad del procedimiento”.

6. Con fecha 8 de mayo de 2023, la interesada traslada al Ayuntamiento de Avilés la cuantificación de la reclamación, acompañada de un informe suscrito por un especialista en Valoración Médica del Daño Corporal y de diversa documentación médica, y solicita que “se tenga por reanudada la reclamación interpuesta” por la “caída ocasionada por el deficiente estado de la calle”.

Indica que el 3 de enero de 2023 el “Ayuntamiento (...) nos ha notificado apertura del expediente con suspensión del plazo (...) por lo que (...), una vez que se han podido cuantificar las lesiones por consolidación total de las mismas (...), se formula reclamación patrimonial”.

Reitera lo expuesto en su escrito de 25 de julio de 2022, y añade que “tras la valoración de la electromiografía realizada el 2 de noviembre de 2022 la

lesión que presenta (...) no tiene más opciones terapéuticas, quedando las secuelas fijadas y estabilizadas". Aporta una valoración realizada según "el baremo del anexo del RDL 8/2004, de 29 de octubre", con base en lo indicado en la pericial que acompaña, y cuantifica los daños y perjuicios sufridos en doce mil cincuenta y un euros con veinticinco céntimos (12.051,25 €).

Aporta nuevamente el informe elaborado por la Policía Local.

7. El día 23 de enero de 2024, la Jefa de la Sección de Mantenimiento y Conservación emite informe en el que señala que tras la inspección del pavimento se comprueba que "se encuentra en perfecto estado, sin baldosas rotas, sueltas o defectuosas./ No constan reparaciones de baldosas por parte de esta Sección (...) en la zona que se señala en esas fechas, ni posteriormente./ En la citada zona no se observa que existan reclamaciones de caídas".

Indica, sobre la existencia de "baldosas sueltas", que sólo consta lo que se detalla en el informe (de la) Policía Local". En cuanto a la visibilidad de los defectos en relación con el deambular de la vía pública, reseña que "en las fotografías del informe de la Policía Local se puede comprobar si el pavimento presenta o no defectos que ocasionen incidentes en el deambular de la vía pública". Finalmente, aclara que no constan en el Servicio incidentes en la zona señalada ni que "existieran problemas en el pavimento".

8. Mediante oficios notificados a la interesada y a la compañía aseguradora los días 24 y 25 de enero de 2024, respectivamente, el Instructor del procedimiento les comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

9. Con fecha 5 de febrero de 2024, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que se reitera en sus manifestaciones, afirmando que "tropezó con una baldosa rota y levantada de color rojo" que estaba "situada en el paso de peatones (...). Dicho desperfecto consta acreditado por el atestado policial (...). La caída se produjo el 15 de agosto de 2019, un mes más tarde se solicitó

(...) informe de la caída, como consta registrado en el Ayuntamiento de Avilés, sin que esté anexo a este expediente”.

Incide en que “se aportó reclamación inicial el día 25 de julio de 2022, una vez que estuvieron estabilizadas y determinadas las secuelas y daños producidos. Dicha reclamación no ha tenido ninguna respuesta del Ayuntamiento ni del órgano instructor, a pesar de las numerosas llamadas realizadas al Consistorio./ Esta parte no tiene conocimiento de la apertura de expediente hasta el 30 de noviembre de 2022, en (...) que se le comunica” que se incoa el mismo, se da parte a la compañía de seguros y se le traslada su plazo de resolución. En concreto, señala que “no es hasta 15 de noviembre de 2022 cuando el Consistorio realiza la primera actuación (...), donde `se solicita un informe de la Sección de Mantenimiento y Conservación´. Informe que según apreciamos no se realizó hasta el 23 de enero de 2024, un año y dos meses después de la petición”, sin que aporte “fotografías del estado del pavimento” ni “documentación acreditativa de la no existencia de reparación por parte de los servicios municipales./ Se realiza 3 años y seis meses después de la caída, aun a pesar de haberse solicitado por el Ayuntamiento en fecha 15 de noviembre de 2022. Entendemos por tanto que no refleja la realidad existente en el momento del accidente, y que no puede desvirtuar el atestado policial realizado en el momento de la caída, que acredita el desperfecto”. Sostiene que “si el desperfecto existente (...) en las fotografías del atestado no existe en el momento actual es porque se ha realizado alguna actividad reparadora del firme de la acera donde se produjo la caída, por el Ayuntamiento o responsable del mantenimiento”, concluyendo que resulta “insuficiente para acreditar la no existencia de defectos en el lugar donde ocurrieron los hechos. Además de acreditar la falta de actividad investigadora de la Administración, que demoró su realización hasta el insistente requerimiento de esta parte con sus reiteradas llamadas, y lo han realizado como mero trámite de gestión para archivo del expediente”.

Afirma que “la Administración (...) ha omitido cualquier actuación investigadora, ni se acredita la investigación de los hechos, ni se ha procedido a

llamar a los testigos propuestos por esta parte, siendo su única gestión dar parte al seguro, que ni siquiera contesta a la petición”.

Solicita que “se tome declaración al testigo de la caída” y que “se recabe al departamento correspondiente del mantenimiento de las aceras las actuaciones de reparación o mantenimiento realizado en el lugar de la caída, la acera de, desde la fecha de esta hasta la actualidad”, así como “cuantas actuaciones sean necesarias para verificar el estado del pavimento y los hechos reclamados”.

Adjunta diversa documentación que ya obra incorporada al expediente.

10. El día 22 de julio de 2024, el Instructor del procedimiento suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio “al no concurrir los requisitos legalmente establecidos al efecto (falta de nexo causal entre los daños reclamados y los servicios públicos gestionados por esta Corporación Local)”, partiendo de que se considera acreditada la realidad de la caída sufrida por la reclamante al “tropezar con las irregularidades que presentaba el pavimento en la acera (baldosas ligeramente levantadas)”, y estima que la misma mostraba unas “irregularidades mínimas”.

Sobre “la práctica, en este caso la no práctica, de la prueba solicitada por la reclamante tras el trámite de audiencia”, pone de manifiesto la “innecesariedad” de la testifical porque “no va a aportar nada que (...) no tenga la Administración por probado. En cuanto al informe sobre las reparaciones efectuadas en la zona desde la fecha de la caída, señala que estas ya han quedado reflejadas “en el informe evacuado”. Por tanto, ha de rechazarse la práctica de las referidas pruebas.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de julio de 2024, 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 Avilés 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 Avilés, 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 Avilés 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 25 de julio de 2022 y, si bien la caída de la que trae origen tuvo lugar el 15 de agosto de 2019, consta en el expediente que la interesada es dada de alta en el Servicio de Rehabilitación el 24 de agosto de 2021 y que el Servicio de Traumatología descarta opciones terapéuticas tras valorar la electromiografía

realizada el 2 de noviembre de 2022, momento este que ha de entenderse como aquel en el que la perjudicada tiene pleno conocimiento del alcance de sus lesiones, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo 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 advierten diversas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, consta en el expediente una comunicación en la que se informa a la interesada de que "la valoración del daño resulta imprescindible para la resolución del procedimiento y sin la misma no se puede continuar la tramitación", por lo que se acuerda "suspender el plazo máximo para resolver entre la notificación del presente oficio y hasta que se realice la valoración del daño y se cuantifique la indemnización que se solicita". Debemos insistir en que este modo de proceder no es el adecuado pues, tal y como señalamos en el Dictamen Núm. 234/2023, "el artículo 67.2 de la LPAC exige -como requisito de procedibilidad- que se concrete la "evaluación económica" de la responsabilidad perseguida "si fuera posible" (...), y el artículo 68 de la misma Ley contempla la subsanación de las solicitudes que no reúnan los requisitos señalados en el artículo anterior, con la correlativa resolución de desistimiento en el caso de no atenderse al requerimiento. Ahora bien, la misma exigencia de evaluación económica "si fuera posible" denota que nada impide tramitar las reclamaciones presentadas antes de que el daño se encuentre estabilizado, sin que la normativa de procedimiento habilite una suspensión del plazo para resolver por la circunstancia de no haberse podido cuantificar el daño.

En estas condiciones, resulta asumible que por la Administración se dilaten los tiempos -a fin de que las secuelas se estabilicen y puedan valorarse, sin inutilizar el procedimiento tramitado-", lo que en supuestos como el presente podría justificar una demora prudencial en la instrucción del mismo.

En segundo lugar, reparamos en que la Administración no ha indicado las dimensiones del defecto viario que, aun negado por el servicio encargado del mantenimiento de las vías públicas, resulta evidente a la luz de las fotografías aportadas por la Policía Local. Debemos insistir, tal y como indicamos en la Memoria de 2022, en que en este tipo de procedimientos han de incorporarse al expediente las referencias métricas de la irregularidad. Así, los partes instruidos por la fuerza pública han de describir de forma más precisa la entidad del desperfecto, aportando al efecto algún elemento objetivo de medición o contraste. Del mismo modo, el informe del servicio responsable debe ofrecer elementos que permitan una valoración cierta del defecto, pues en su poder obran datos referentes a las dimensiones de las losetas y demás elementos de la vía pública, incluyendo también las medidas de la zona del paso de peatones, lo que facilita en muchos casos, aun tiempo después de reparado, concretar el alcance del deterioro que se pretende evaluar.

En tercer lugar, se observa que el Instructor del procedimiento actúa y firma como tal al requerir a la Sección de Mantenimiento y Conservación del Ayuntamiento de Avilés el preceptivo informe el día 15 de noviembre de 2022 cuando consta en el expediente que su nombramiento se efectúa el día 16.

Por último, debemos llamar la atención sobre la excesiva dilación que se produce en la instrucción del procedimiento, paralizado en diferentes momentos sin aparente justificación, lo que vulnera los principios que disciplinan la tramitación administrativa; en particular, el principio de celeridad e impulso de oficio del procedimiento, expresamente recogido en el artículo 71 de la LPAC. Como consecuencia de estos retrasos, 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.

En todo caso, considerando el tiempo transcurrido en el asunto analizado desde el inicio del procedimiento a iniciativa de la interesada y en atención al contenido del expediente, estimamos adecuado resolver sobre el fondo con los elementos que obran en aquel.

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 la reclamante atribuye a una baldosa rota y levantada existente en la vía pública.

La Administración reconoce la realidad y circunstancias de la caída, así como el resultado lesivo acreditado por la documentación clínica incorporada al expediente.

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, 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, debemos analizar si la lesión ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Avilés, 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.

Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 102/2023) 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 reiterada del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (por todas, Sentencia de 17 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:3507-, 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 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 (...) 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 la concreción de este estándar -siempre unida a la casuística- venimos citando, entre otras, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 5 de Oviedo de 18 de junio de 2018, que estima "el criterio de los 5 centímetros (...) muy adecuado para valorar si el defecto es considerable o no", al tratarse de "una medida que refleja de forma más certera la frontera entre el defecto leve y aquel que no lo es, entre la mínima anomalía que configura un riesgo inherente a la circulación peatonal y la imperfección con trascendencia, que mostraría un claro incumplimiento en el cuidado de las aceras. En el primer caso, el defecto debe ser asumido por el ciudadano que camina por las calles de una población. En el segundo, debe responder la Administración por fracasar en su tarea de mantenimiento del espacio público y permitir, de ese modo, que haya un riesgo que excede de lo normalmente exigible".

En suma, tal como viene manifestando este Consejo desde el inicio de su función consultiva, quien camine 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, 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 circunstancias 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 debemos comenzar por analizar cómo se produce la caída para, a continuación, dilucidar si puede imputarse al funcionamiento del servicio público.

La reclamante describe lacónicamente la mecánica del percance afirmando que "tropezó con una baldosa rota y levantada, produciéndose una caída inevitable al suelo". A pesar de que señala que la Policía Local acude al lugar de los hechos, de la lectura de la documental que forma parte del

expediente se deduce que es ella la que se persona ese mismo día en las dependencias policiales, donde se toma nota de sus manifestaciones, acudiendo la fuerza pública al lugar acto seguido para tomar fotografías, pero ninguna medición, y dando aviso al servicio correspondiente. El informe policial refleja que la interesada “tropezó con unas baldosas sueltas de color rojo situadas en la acera, frente al paso de peatones anexo a la glorieta, provocándole la caída”. En el momento de cuantificar los daños, se limita a referirse a la “caída ocasionada por el deficiente estado de la calle”. En el informe emitido por la Sección de Mantenimiento y Conservación se recoge, “tras la inspección realizada al pavimento”, que “se encuentra en perfecto estado, sin baldosas rotas, sueltas o defectuosas”, precisando, respecto a la afirmación de que existen baldosas sueltas, que “sólo consta lo que se detalla en el informe (de la) Policía Local”, añadiendo en cuanto a la visibilidad de los defectos que “en las fotografías del informe” policial “se puede comprobar si el pavimento presenta o no defectos que ocasionen incidentes en el deambular de la vía pública”. Tras este inconcluyente informe, la reclamante formula alegaciones en las que reitera que “tropezó con una baldosa rota y levantada de color rojo” que estaba “situada en el paso de peatones (...). Dicho desperfecto consta acreditado por el atestado policial”.

Así las cosas, sobre la mecánica de la caída no se dispone de dato alguno, si bien, máxime cuando se descarta la toma de declaración a un testigo, la Administración admite la veracidad de lo afirmado por la reclamante -que sufre una caída por un tropiezo-, sin que pueda llegar a determinarse cómo se origina, y ella misma tampoco lo aclara dado que expresa el hecho de distintas maneras: una o varias baldosas, rotas, levantadas o móviles; en tanto que las fotografías tomadas por los agentes de la Policía Local se ciñen a destacar un grupo de baldosas.

Las imágenes muestran un conjunto de baldosas que abarca el ancho completo de la acera que limita con un paso de cebra, por lo que el tramo presenta un ligero desnivel, y que son de diferente color y textura para facilitar su detección por parte de personas invidentes. La zona muestra un desgaste por

el uso, con unas baldosas resquebrajadas, además de aparecer algunas piezas hundidas o levantadas, pero ninguna de ellas se encuentra levantada en todo su grosor, por lo que los desperfectos parecen ser de escasa entidad a efectos de causar una caída, a pesar de resultar evidente la presencia de un conjunto de baldosas en mal estado que o bien sigue en esa situación, o bien se ha reparado en el momento de emitirse informe por los servicios municipales.

En consecuencia, estimamos que nos encontramos ante unas baldosas en mal estado que provocan desniveles de escasa entidad, en todo caso visibles y ubicadas en una zona en la que no se acreditan otros percances similares. Siguiendo la doctrina de este Consejo, aquellos no pueden erigirse en factor determinante de una caída, puesto que no generan un riesgo distinto al que de ordinario asume la 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 suma, este Consejo estima que la causa de la caída no puede imputarse al servicio público, que se ofrecía en el marco de los estándares admitidos, y que las consecuencias del desafortunado 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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.