

Dictamen Núm. 47/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de abril de 2025, 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 31 de enero de 2025 -registrada de entrada el día 4 de febrero de ese mismo año-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública que atribuye a una baldosa en mal estado.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 25 de septiembre de 2024, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en una calle de esa localidad que imputa al deficiente estado del embaldosado.

Expone que el percance se produjo el 22 de julio de 2024, “en la calle, al tropezar con una baldosa que se encontraba en mal estado, a

consecuencia de la cual se produjo una herida profunda en la rodilla izquierda". Manifiesta que, tras una primera asistencia de la Policía Local, fue trasladada al hospital "donde le pusieron 8 puntos de sutura".

Solicita una indemnización de doce mil ciento noventa y cuatro euros con treinta céntimos (12.194,30 €), "basándose dicho importe en el baremo de tráfico para accidentes 2024".

Adjunta a su escrito copia de su documento nacional de identidad, del parte instruido por la Policía Local de Gijón, del informe médico relativo a la asistencia recibida, varias fotografías de la herida antes y después de la curación y del estado del pavimento.

2. Mediante oficio de 27 de septiembre de 2024, la Técnica de Gestión de la Sección de Gestión de Riesgos comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y los efectos del silencio administrativo.

3. A continuación, obra incorporado al expediente el informe librado por la Ingeniera Técnico de Obras Públicas el día 3 de enero de 2025. En él explica que "los desperfectos fueron reparados (...) en días posteriores al incidente y previos a la recepción de la presente reclamación, por lo que no se dispone de medición de desnivel ni descripción de deterioros más allá del apreciado en las imágenes que forman parte del expediente y aquellas que el Servicio tiene del momento de la intervención". Prosigue relatando que "el desperfecto consistía en unas baldosas de piedra caliza fracturadas y hundidas originando unos desniveles, a juzgar por las imágenes, mayores a los 3 cm, lo que lo convierte en un deterioro perceptible dada la falta de obstáculos en la zona.

Se adjuntan imágenes del deterioro antes y después de la reparación.

4. Notificada a la interesada, el 10 de enero de 2025, la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, el 23 de enero de 2025 presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones por medio del cual “se afirma y ratifica en el contenido de la reclamación patrimonial”. Señala que “resulta evidente que si se efectuó la reparación en días posteriores a la caída de la compareciente, y antes de la reclamación, es porque el desperfecto en la vía, suponía un peligro y un riesgo para los viandantes”.

Por otra parte, denuncia que “la baldosa en mal estado no estaba señalizada, ni con un pivote ni con pintura y que no era fácilmente perceptible”.

Aporta dos fotografías del estado actual de la cicatriz.

5. Con fecha 30 de enero de 2025, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgo y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos elaboran una propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, dan por acreditados los daños sufridos por la interesada y “que las lesiones se produjeron por una baldosa en mal estado sita en la calle”. Sin embargo, respecto a la causa que produjo la caída y el lugar exacto de la acera en el que sucedió, consideran que la reclamante no ha aportado “ninguna prueba a excepción de su propio testimonio”. Y añaden que “no existen mediciones de la reclamante de las dimensiones de los desperfectos ni cuál de ellos ha sido el causante de la caída”. A mayor abundamiento, defienden que “las fracturas en la piedra caliza y los pequeños hundimientos serían desperfectos de escasa entidad referente a los cuales y según reiterados pronunciamientos judiciales, las irregularidades de escasa entidad, ponderándose la anchura de paso y la visibilidad existente en el caso que nos ocupa, no entraña un riesgo objetivo ni pueden racionalmente considerarse factor determinante de una caída, por tratarse de obstáculos sorteables por el común de los peatones a los que no cabe anudar un riesgo superior al ordinario que asume quien transita por la vías públicas”.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 31 de enero de 2025, 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 caso ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 25 de septiembre de 2024 y la caída, de la que trae causa, tuvo lugar el 22 de julio de ese mismo año, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se observa que, a la fecha de emisión de este dictamen, 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 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 el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños como consecuencia de una caída que la interesada atribuye a la existencia de una baldosa en mal estado.

La reclamante aporta un informe médico en el que figura que, en la asistencia sanitaria inmediata al accidente, le fueron diagnosticadas una “herida inciso-contusa” en la rodilla izquierda -que precisó puntos de sutura-, así como contusiones en esa rodilla y en el hombro izquierdo, 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.

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 interesada 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 Gijón, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el percance.

En primer lugar, debemos comenzar por analizar el modo en el que se produce la caída para, a continuación, dilucidar si la misma puede imputarse al funcionamiento del servicio público. Al respecto, la Administración local da por acreditado “que las lesiones se produjeron por una baldosa en mal estado sita en calle”; pero respecto a la forma en que se produjo el accidente y el lugar exacto de la acera en el que sucedió, considera que la reclamante no aporta ninguna prueba más allá de su testimonio.

Por lo que se refiere a las circunstancias en las que se originó el percance, pese a no haber identificado a ningún testigo de los hechos, la interesada indica en su reclamación que “sufrió una caída (...) al tropezar con una baldosa que se encontraba en mal estado” y adjunta a su escrito copia del parte instruido por la Policía Local en el que se recoge que “la caída se produce por una baldosa en mal estado, sita en la calle”. Asimismo, dicho informe incorpora una imagen de la lesionada en el suelo, con la rodilla aun ensangrentada y en la que se aprecian unas baldosas idénticas a las que aparecen en las imágenes que aporta la propia reclamante. En este contexto, el señalamiento de la causa del accidente a la Policía Local inmediatamente después de la caída permite alcanzar un grado de convicción razonable acerca de la verosimilitud de su relato, siendo oportuno recordar, como ya hemos señalado en los Dictámenes Núm. 54/2021 y 118/2021, entre otros, que quien se conduce rectamente y sin fisuras, bien puede servirse de pruebas indirectas o indiciarias, pues, de otro modo, le quedaría vedado el acceso a la tutela efectiva de sus intereses por circunstancias tan comunes u ordinarias como caminar sin compañía, hacerlo con una persona cuya declaración haya de ser objeto de tacha o no recabar los datos de quien le auxilia en un primer momento.

Sentado lo anterior y, entrando ya en el análisis del estándar de funcionamiento del servicio público, 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 firme 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. 267/2019) 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 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”.

En suma, tal como viene manifestando este Consejo desde el inicio de su función consultiva (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 177/2020), 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 presente caso, la reclamante sostiene que la caída se produjo porque tropezó “con una baldosa que se encontraba en mal estado”. En efecto, los agentes que se personaron en el lugar de los hechos constataron que había “una baldosa en mal estado”; defectos que también fueron reconocidos por el

Servicio de Obras Públicas municipal, en cuyo informe se recoge que, a la vista de las imágenes que obran en el expediente y aquellas que el Servicio tiene del momento de la intervención, “el desperfecto consistía en unas baldosas de piedra caliza fracturadas y hundidas originando unos desniveles, a juzgar por las imágenes, mayores a los 3 cm, lo que lo convierte en un deterioro perceptible dada la falta de obstáculos en la zona”. Así, en las imágenes aportadas por el mencionado Servicio se observa una zona peatonal en la que algunas baldosas se encuentran rotas y resquebrajadas, con desniveles de distinta profundidad que, si bien no resultan exactamente cuantificables por carecer de referencia alguna, no parecen alcanzar los cinco centímetros de profundidad, habitualmente considerados por este Consejo como estándar de mantenimiento. Debe repararse, igualmente, la ubicación de los desperfectos -en el límite de la zona de tránsito, junto a la línea de fachadas, lo que implicaría una deambulación perpendicular -como acertadamente se apunta en la propuesta de resolución-, por lo que su incidencia en la marcha del peatón es prácticamente irrelevante. De otro lado, la interesada no refiere en ningún momento que la baldosa estuviese suelta, lo que podría provocar la inestabilidad del peatón y consiguiente tropiezo.

Consta, además, que el accidente aconteció a plena luz del día (sobre las 09:30 horas, tal y como se refleja en el atestado policial) y en un tramo de acera peatonal amplia y despejada, sin obstáculos que pudieran limitar la visibilidad, por lo que la existencia de las baldosas deterioradas resultaba apreciable a simple vista, tal como se advierte en las fotografías.

Por tanto, ponderadas las circunstancias concurrentes, estimamos que la deficiencia carece de entidad suficiente para constituir un riesgo objetivo, en una valoración conjunta con la plena visibilidad del entorno y la amplitud de la zona y no puede, racionalmente, considerarse factor determinante de la caída, al tratarse de un elemento salvable o sorteable de prestar la atención debida por el común de los peatones que no entraña un riesgo superior al ordinario que debe asumir quien transita por la vía pública.

Finalmente, tampoco cabe exigir a la Administración la señalización del defecto viario como pretende la perjudicada, toda vez que no consta que se tuviese conocimiento previo de su existencia. De hecho, la Ingeniera Técnica de Obras Públicas comunica que la reparación tuvo lugar “en días posteriores al accidente”, de lo que se infiere que, hasta la fecha del siniestro, no se habían presentado quejas ni habían sucedido percances similares en la zona. Por lo demás, el hecho de que el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria de Gijón haya procedido a realizar las labores oportunas para su eliminación no supone un reconocimiento de responsabilidad por parte de la Administración local, pues 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 infortunado 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 caso 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
EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.