

Dictamen Núm. 61/2025

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 30 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 25 de febrero de 2025 -registrada de entrada el día 27 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones derivadas de una caída en la vía pública al pisar una baldosa desnivelada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 30 de enero de 2024, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón, una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida el día 1 de febrero de 2023, sobre las 11:15 de la mañana, a causa del mal estado del pavimento en la calle que concreta en el “elevado desnivel que tenía una de las baldosas”.

Explica que tropezó con la inclinación y se desequilibró “hasta llegar a caer poco más de un metro más adelante”, y que sufrió daños en las rodillas y

en el dedo índice de la mano derecha, en el que se produjo “un corte profundo donde se alcanzaba, incluso, a ver el tendón”.

Continúa narrando que fue diagnosticada en un hospital público de “herida inciso-contusa en cara volar IFP 2º dedo, FDP y FDS funcionantes, resto movilidad normal... Hematoma 3º dedo de la mano’ y como resumen de pruebas complementarias ‘Rx mano D: fractura arrancamiento base volar FP 3º dedo” y que causó baja por incapacidad temporal desde el día de la caída, situación en la que aún permanece “a la espera de ser citada por el tribunal médico” mientras realiza rehabilitación. Por otra parte, señala que “debido a los efectos secundarios de la inmovilización de la mano derecha” sufrió “al cabo de 3 meses, una periartrosis escapulohumeral del hombro izquierdo” que le ha dejado secuelas. Refiere “no haber finalizado el proceso de curación. Por tanto, no es posible aun valorar el alcance” de los daños.

Resalta que el propio Ayuntamiento parece compartir su criterio de que la baldosa estaba en “mal estado”, pues “meses después” la sustituyó por “una nueva y al nivel” y propone como prueba el interrogatorio de una testigo de los hechos.

Adjunta a su escrito, entre otros documentos, diversa documentación médica y varias fotografías.

2. Con fecha 7 de mayo de 2024, la Ingeniera Técnica de Obras Públicas del Ayuntamiento de Gijón informa que “la baldosa ya ha sido reparada por el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria”. Explica que “una de las baldosas del pavimento” estaba “levantada en uno de sus laterales ocasionando un desnivel de aproximadamente un centímetro, valoración realizada a través de (...) las fotografías presentadas por la interesada. La acera existente en ese punto de la calle (...) tiene un ancho de 3,25 metros, pudiéndose observar en las fotografías adjuntas la falta de obstáculos en la zona que pudieran afectar a la visibilidad de dicho desnivel”. Finalmente, destaca que, “además de los deterioros que se localizan por el trabajo diario”, el Ayuntamiento realiza “revisiones periódicas de las calles con

el fin de detectar cualquier desperfecto que pueda ir apareciendo. A estos desperfectos se les adjudica una prioridad de actuación en función del riesgo que se estima pueda tener para los usuarios y se organiza su reparación (...). Aún así, es imposible detectar de inmediato todos los desperfectos que van apareciendo, de igual forma que no es viable la reparación inmediata, en tanto que los medios son limitados y, por ello, las reparaciones que pueden llegar a realizarse". Adjunta dos fotografías del estado de la acera tras su reparación.

3. Mediante oficio de 20 de junio de 2024, la Técnica de Gestión del Servicio de Gestión de Riesgos comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, la iniciación del procedimiento, la unidad encargada del mismo, con indicación del plazo para resolver y los efectos del silencio, requiriéndole el domicilio de la testigo propuesta, subsanación atendida, el día 27 del mismo mes, al presentar la interesada un escrito en el que, tras proporcionar los datos de la testigo solicitados, renuncia a formular el pliego de preguntas y autoriza a la Administración a realizar las que considere "más convenientes".

4. Citadas la testigo y la interesada para la práctica de la prueba, el día 25 de septiembre de 2024 tiene lugar el interrogatorio. La testigo refiere que es amiga de la reclamante y que "iban por la calle caminando y hablando" cuando la perjudicada "tropezó con una baldosa" y "fue dando trompicones hasta que finalmente cayó apoyando las manos en la acera". Manifiesta que ese día el tiempo era "normal, sin lluvia", que vio caer a la perjudicada, que no existía ningún obstáculo que impidiese ver el desperfecto y que "las baldosas levantadas no estaban señalizadas".

5. Con fecha 26 de septiembre de 2024 se comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Según consta en la correspondiente diligencia, el día 21 de octubre de 2024 la interesada comparece en las dependencias administrativas y recibe

“copias de los informes del Servicio de Obras Públicas y de la prueba testifical practicada”. No figura en el expediente que presentara alegaciones.

6. Fechado 21 de febrero de 2025, la Técnica de Gestión y la Jefa del Servicio de Patrimonio elaboran propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En la misma, parten de considerar acreditada por la declaración de la testigo “la realidad de la caída que narra la reclamante”, si bien aprecian que “el desperfecto carece de entidad suficiente para atribuir a este Ayuntamiento la responsabilidad del resultado lesivo”, como evidencian, según señalan, tanto las fotografías aportadas por la accidentada como el informe del Servicio de Obras Públicas “que valora el desnivel existente aproximadamente en 1 cm a la vista de las fotografías”. Argumentan que la caída “sucede en un lugar ancho y amplio (3,25 metros de ancho según el informe de Obras Públicas) específicamente previsto para la deambulación, existía plena visibilidad (las 11:15 de la mañana) y no existía ningún obstáculo que impidiera su visión (pregunta 8 prueba testifical) por lo que era plenamente visible y evitable con un mínimo de diligencia, no pudiendo entenderse que por sus características, dimensiones, visibilidad y circunstancias representara un riesgo objetivo, difícilmente salvable o peligroso, por lo que no se puede establecer la imputación de daños al servicio público en cuestión. Delimitando de esta forma el servicio público en términos de razonabilidad no cabe exigir la inmediata reparación de irregularidades de escasa entidad y fácil evitación con prestar un mínimo de diligencia al deambular o en el mantenimiento de las vías urbanas en una conjunción de plano tal que no se consientan mínimos desniveles en el pavimento”. Finalmente, tras destacar que “no se ha tenido conocimiento en este Servicio (...) de la existencia de ninguna otra caída o accidente ni anterior ni posterior en el punto señalado por la reclamante que hubiera obligado (...) a reforzar la vigilancia en el mantenimiento de la zona” y que “las reparaciones y mejoras realizadas (...) no suponen una asunción de responsabilidad por parte del Ayuntamiento sino de una eficiencia en la prestación del servicio”,

concluyen que “no existe nexo causal entre los daños sufridos por la reclamante y la actuación de la Administración y debe desestimarse la reclamación”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de febrero 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 acceder electrónicamente al mismo.

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

PRIMERA.- Aunque la interesada no ha cuantificado la indemnización que solicita, la valoración de los daños alegados conforme al baremo orientador, generalmente empleado para el cálculo de la reparación, permite, razonablemente, colegir que el *quantum* resarcitorio rebasa el umbral de 6.000 euros, lo que conlleva la preceptividad de la consulta. Sentado lo anterior, 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 expediente ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 30 de enero de 2024, habiendo acontecido la caída de la que trae origen el día 1 de febrero de 2023, por lo que, aun sin tener en cuenta el tiempo de curación de las lesiones sufridas en el accidente por el que se reclama, 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.

Por otra parte, apreciamos que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había rebasado 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.

Finalmente, advertimos que la Administración ha culminado la instrucción del procedimiento, solicitando a continuación nuestro Dictamen pese a que la perjudicada no ha procedido a cuantificar en ningún momento, a lo largo de la tramitación. Tal proceder no debe estimarse inadecuado, como ya razonamos en nuestros Dictámenes Núm. 242/2023 y 174/2024, pues la normativa de procedimiento no habilita una suspensión del plazo para resolver por la circunstancia de no haberse podido cuantificar el daño y, a su vez, el precepto que disciplina la prescripción de acciones (artículo 67.1 de la LPAC, que alude a que “el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”) ha sido interpretado reiteradamente por la jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:7894-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) en el sentido de que, tal plazo de prescripción “no puede computarse mientras no queden completamente determinadas las secuelas, es decir, se produzca la estabilización o término de los efectos lesivos en la salud del reclamante”. En este contexto, el artículo 67.2 de la LPAC sólo exige que se concrete la “evaluación económica” de la responsabilidad perseguida, “si fuera posible”, de lo que se deduce que no es un requisito de procedibilidad que impida la tramitación de reclamaciones presentadas antes de que el daño se encuentre estabilizado pero, dado que el cómputo del plazo para reclamar arranca de esa estabilización de las secuelas, en nada perjudica a la interesada que la Administración resuelva sin aguardar a la cuantificación de todos los daños reclamados, a fin de no dilatar más los plazos de resolución ya excedidos. Se aplica así, a la vía administrativa, el razonamiento que sienta la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2006, anteriormente citada, según el cual “la efectividad de la acción en tal caso” se ve “limitada a los daños cuya realidad se acredite en el proceso, pues ello constituye un requisito para la declaración del derecho a la indemnización, declaración que constituye el pronunciamiento propio de la sentencia y no puede dejarse para el período de ejecución, a diferencia de la cuantificación del daño que puede

diferirse a dicho período de ejecución, estableciendo las bases al respecto, como determina el art. 71.1.d) de la Ley de la Jurisdicción”.

En casos como el presente, parece adecuado que la Administración -si concluye que la pretensión debe desestimarse- formule su propuesta de resolución y recabe el pertinente dictamen de este Consejo, evitando mayor demora. Aunque nuestro dictamen deba pronunciarse sobre “la cuantía y modo de la indemnización” (artículo 81.2 de la LPAC), ha de repararse en que nada se sustrae, de ordinario, al procedimiento cuando se nos somete una propuesta, de fondo desestimatorio, fundada en los criterios acogidos por la doctrina consultiva y, de dictaminarse en sentido estimatorio, nuestro pronunciamiento fijaría las bases para la cuantificación del daño.

Dicho esto, debe advertirse que, en los supuestos en los que el reclamante no reitera la falta de consolidación de las secuelas y el tiempo transcurrido apunta a su estabilización, procede que la Administración le dirija un requerimiento, a fin de que justifique la imposibilidad de cuantificar el daño o proceda a su fijación, sin que en el caso examinado conste haberse practicado requerimiento alguno.

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 sufridos a causa de un accidente provocado por la presencia de una loseta desnivelada en la acera.

Acreditada la realidad del accidente por la prueba testifical practicada, tampoco existe duda de que el percance causó a la interesada ciertos daños de los que da cuenta la documentación médica aportada.

Ahora bien, la existencia 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 reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

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. 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. De acuerdo con los pronunciamientos judiciales y la doctrina de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 92/2022), los desniveles de escasa entidad no pueden erigirse en factor determinante de una caída, ya que no generan un riesgo distinto al que de ordinario asume el transeúnte 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.

Así, también, en 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), se recoge que “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 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 condiciones 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, el suceso causante del daño se produce -según refiere la propia reclamante- sobre las 11:15 horas, es decir, con presencia de luz natural y en ausencia de obstáculos que impidieran la visibilidad de la imperfección desencadenante de la caída, tal como indica la testigo de los hechos. Asimismo, cabe destacar la escasa entidad del defecto que se aprecia en las fotografías aportadas por la propia interesada, las cuales muestran una loseta parcialmente levantada respecto del plano de la acera, sin exceder tal desnivel el grosor de la propia pieza. El servicio responsable cuantifica dicha inclinación en un centímetro y la interesada, conociendo tal estimación, ha declinado rebatirla durante la sustanciación del trámite de audiencia, por lo que ha de entenderse que la asume. Por ello, teniendo en cuenta los hechos que se acaban de referir, y a la vista de la doctrina antes expuesta, debemos concluir que el defecto causante del accidente no puede considerarse jurídicamente relevante o generador de un peligro objetivo, lo que se compadece bien con la circunstancia de que, a la vista de la información obrante en el expediente, no exista constancia de otros incidentes en ese mismo entorno.

En otro orden de cosas, la circunstancia de que el desperfecto haya sido reparado después del percance no puede entenderse como un reconocimiento del incumplimiento del estándar, sino como expresión de la máxima diligencia en su cumplimiento, según ha puesto de relieve en reiteradas ocasiones anteriores este Consejo (por todos, Dictámenes Núm. 31/2014, 190/2015, 13/2017 y 50/2024).

En definitiva, 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, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública, sin que se aprecie nexo causal entre el servicio público municipal y el accidente sufrido. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría

en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.