

Dictamen Núm. 77/2022

**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 7 de abril de 2022, 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 22 de febrero de 2022 -registrada de entrada el día 24 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Corvera de Asturias formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída producida al introducir el pie en un bache existente en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 27 de octubre de 2021, la interesada presenta en el Sistema de Interconexión de Registros una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída ocurrida, sobre las 10:00 horas del día 7 de enero de 2020, cuando “cruzaba de una acera a otra”, a la altura del número 9 de ....., en Trasona-Corvera, al introducir su pie izquierdo “en un hueco de siete centímetros que existía en el vial que comunica ambas aceras”.

Reseña que a raíz del percance fue ingresada inicialmente en el Hospital ....., estableciéndose el diagnóstico de “esguince de tobillo izquierdo”, y que

debido a la persistencia del dolor acudió nuevamente al hospital el 12 de enero, sometiéndose a nuevas pruebas diagnósticas que revelaron “una moderada cantidad de líquido en mortaja tibio peroneo astragalino, con discreto edema asociado”. Indica que tras haber estado sometida a tratamiento rehabilitador y la realización de “una serie de tratamientos y pruebas se le informa el 22 de enero de 2021 de su estado físico y se le da de alta”, añadiendo que por tal motivo permaneció “de baja laboral (...) hasta el día 21 de enero de 2021”.

Sostiene que las consecuencias lesivas tienen su origen en “la negligente actuación de la Administración, en este caso el Ayuntamiento de Corvera, al no atender al mal estado del asfalto en una calle principal y concurrida de esta ciudad como es la zona de venta de alimentación de .....”.

Cuantifica el daño sufrido en veintidós mil ciento sesenta y seis euros con cincuenta y cuatro céntimos (22.166,54 €), que desglosa en 379 días de perjuicio moderado, a razón de 52,26 € por día; 2 puntos de secuelas, y 360 € de gastos de fisioterapia.

Interesa la testifical de tres personas cuyos datos personales aporta.

Acompaña su escrito de copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Fotografías del lugar de la caída. b) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital ....., de 7 de enero de 2020, en el que consta que la paciente “acude por dolor de tobillo izquierdo tras inversión al meter el pie en un agujero”, estableciéndose el diagnóstico de esguince de tobillo izquierdo. c) Parte de confirmación de la baja laboral. d) Informe del Servicio de Rehabilitación, de 17 de noviembre de 2020, que refleja el alta. e) Diversas facturas. f) Resolución del Director Provincial de Asturias del Instituto Nacional de la Seguridad Social que acuerda “emitir el alta médica” con fecha 22 de enero de 2021.

**2.** Providencia del Alcalde del Ayuntamiento de Corvera de Asturias de 11 de noviembre de 2021, por la que se acuerda tener por iniciado el procedimiento administrativo y se nombra instructora del mismo.

Mediante oficio notificado a la interesada el día 16 de noviembre de 2021, la Secretaria General del Ayuntamiento le comunica la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

**3.** El día 19 de noviembre de 2021, la compañía aseguradora de la Administración presenta un escrito en el que indica que, “una vez estudiadas las condiciones en las que se produjo el siniestro y las fotografías de la zona, no se aprecia la existencia de ninguna actividad o inactividad del Ayuntamiento (...) por la que quepa atribuirle la responsabilidad de los daños”.

**4.** Con fecha 22 de diciembre de 2021 emite informe la Ingeniera Municipal. En él señala que “el 15-11-21 se realiza visita de comprobación y se constata que el tramo de vía pública donde presuntamente se produjo la caída está conformada por aglomerado asfáltico en el que se aprecia un desnivel en el pavimento. Durante la visita se mide el desnivel y se comprueba que tiene 5 cm de profundidad”, lo que se acompaña de imágenes donde se muestra una vista general del mismo y el detalle de la medición efectuada.

Refiere que “se trata de un vial suficientemente ancho y conocido por la reclamante ya que, según el escrito de reclamación (...), vive justo enfrente (de) donde se produjo la supuesta caída. El vial no presenta obstáculos que dificulten la visibilidad y no existen impedimentos para caminar con la atención debida, habiendo espacio más que suficiente para el tránsito peatonal. Debe tenerse en cuenta, además, que la zona donde se produjo la caída es el espacio reservado para el tránsito de vehículos y que existe una acera justo al lado./ Este ligero defecto en el pavimento de 5 cm de profundidad (que no 7, como se indica en la reclamación) resulta fácilmente superable y no precisa un nivel de atención en el deambular superior al normalmente exigido (...). Tampoco consta que se hayan producido anteriores caídas en ese punto”.

**5.** Mediante acuerdo de 4 de enero de 2022 la Técnica de Administración General acuerda, "vista la documentación obrante en el expediente y los medios de prueba propuestos por la interesada", que "no se estima necesaria" la práctica de la "prueba testifical", dado que "todos los datos relevantes se hallan en el expediente y no se discute la realidad de los hechos que se pretenden probar", lo que se traslada a la interesada el día 12 del mismo mes.

**6.** El día 20 de enero de 2022, la Secretaria General del Ayuntamiento acuerda la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, lo que se comunica a la interesada y a la entidad aseguradora de la Administración.

Con fecha 8 de febrero de 2022, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que niega "que conociera ese bache", y manifiesta que el lugar "es una zona habitual de paso y con limpieza diaria por los servicios municipales, por lo que se debería haber subsanado el problema antes de que ocurriese el accidente. No cumplía las condiciones idóneas para el paso, más si cabe cuando se encuentra justo enfrente del comercio de alimentación del barrio, es decir, el más transitado".

**7.** El día 18 de febrero de 2022, la Técnica de Administración General formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al entender que "no existe nexo de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento del servicio público". En ella indica que "se trata de un vial suficientemente ancho y conocido" por la interesada, que "no presenta obstáculos que dificulten la visibilidad y no existen impedimentos para caminar con la atención debida (...). Debe tenerse en cuenta, además, que la zona donde se produjo la caída es el espacio reservado para el tránsito de vehículos y que existe una acera justo al lado. Este ligero defecto en el pavimento de 5 cm de profundidad (que no 7, como se indica en la reclamación) resulta fácilmente superable y no precisa un nivel de atención en el deambular superior al normalmente exigido".

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de febrero de 2022, 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 las credenciales para el acceso al mismo.

Igualmente, se acuerda suspender el plazo de resolución del procedimiento hasta que se reciba el dictamen del Consejo Consultivo.

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.

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 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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 27 de octubre de 2021, y la caída de la que trae origen sucede el día 7 de enero de 2020, pero la documentación clínica aportada acredita que las secuelas no se estabilizan con conocimiento de la accidentada hasta el 22 de enero de 2021, fecha del alta médica, por lo que es claro que acciona 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.

**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 las lesiones sufridas por la interesada a consecuencia de una caída acaecida sobre las 10:00 horas del día 7 de enero de 2020, cuando cruzaba la calle de una acera a otra a la altura del número 9 de ....., en Trasona-Corvera, al introducir el pie en “un hueco de siete centímetros” en la calzada.

No ofrece duda la realidad del daño sufrido a resultas del percance, a la vista de la documentación clínica aportada y del ofrecimiento de testigos, cuyo examen se juzga innecesario por la Instructora del procedimiento asumiendo la veracidad de un relato fáctico en el que se vierten elementos que perjudican a la propia reclamante. Ahora bien, aun estimando acreditada la producción de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado ello no determina *per se* la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si concurren las demás circunstancias que permitirían reconocer a la interesada el derecho a ser indemnizada. En particular, debe analizarse 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 la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, la Administración municipal tiene la obligación de prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen la seguridad de las personas que transitan por ellas, para lo que debe emplear una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, es decir, aquellos no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad. En cuanto a la posible omisión o incorrecto cumplimiento de los

deberes genéricos que incumben a la Administración municipal, debemos reiterar que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad.

Al respecto, como venimos señalando desde el inicio de nuestra función consultiva, en ausencia de un estándar legal de mantenimiento del viario público no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las aceras y calzadas públicas urbanas alcancen a la obligación de velar por que se elimine, de manera perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que sería inasumible o inabordable. También hemos indicado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo del estado del pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las que de todo tipo concurren en su propia persona. En esta línea, cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), en la que se señala que “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 (...) 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”.

Específicamente, tratándose de desperfectos en la calzada o fuera de la acera, este Consejo viene reiterando (por todos, Dictamen Núm. 230/2019) que, aunque ese espacio puede ser utilizado por los peatones excepcionalmente, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y adoptando un cuidado especial. También hemos

manifestado que el estándar exigible de conservación de la calzada es distinto, y de menor intensidad, al de las aceras y los espacios de la calzada acondicionados y destinados al uso peatonal, como son los que se habilitan para el paso de peatones (entre otros, Dictamen Núm. 280/2016).

En el supuesto examinado resulta incontrovertido que la deficiencia viaria a la que se imputa el accidente se ubica en la calzada, destinada al paso de vehículos, y no en la acera ni en un paso de cebra. La propia interesada manifiesta que en el momento del percance “cruzaba de una acera a otra”, momento en el que introdujo “el pie izquierdo en un hueco (...) que existía en el vial”; esto es, en la calzada o superficie asfaltada. En las fotografías que aporta se advierte también que la oquedad denunciada radica en el asfalto, al pie de la acera reservada al tránsito peatonal. En suma, se trata de una caída ocasionada al descender de la acera para cruzar la calle, pisando sobre un bache que se sitúa próximo al bordillo. Las imágenes aportadas por la accidentada se focalizan en la oquedad, pero las que se adjuntan al informe técnico municipal permiten observar, al tomarse con una perspectiva más amplia, que ese bache se encuentra a escasa distancia de un paso de peatones, destinado específicamente a que estos atraviesen la vía.

A su vez, el informe suscrito por la Ingeniera Municipal precisa que su superficie es de aglomerado asfáltico, que se trata de un vial “suficientemente ancho”, sin obstáculos y que está “reservado para el tránsito de vehículos”, sin que conste que “se hayan producido anteriores caídas en ese punto”. Sobre el alcance del desperfecto, la medición efectuada por el servicio municipal da como resultado -y así se muestra en una imagen fotográfica- 5 cm de profundidad en su cota crítica, sin que presente en superficie una anchura considerable o que reclame una pronta subsanación. A la vista del entorno en el que se produce el percance -que dispone de un paso de cebra y de aceras en buen estado- se evidencia que la reclamante no descendió a la calzada forzada o compelida por una deficiencia viaria o una circunstancia imprevisible o sorpresiva, sino por una decisión voluntaria y consciente -de las que en ocasiones asumen los peatones a fin de acortar un recorrido-, a pesar de que el

paso de cebra radicaba a escasa distancia. En ese contexto, es el viandante quien asume el riesgo de desviarse de la franja concebida para atravesar la calle e invadir la reservada al tráfico rodado.

No obstante, ante desperfectos visibles y sorteables, debe reseñarse que aun en el supuesto de que el tránsito por la calzada fuera forzado o inevitable, a los efectos de acceder, por ejemplo, a un vehículo estacionado, la atención que ha de prestarse al pavimento en estos casos es mayor que cuando se camina por una acera, pues ni las características, ni el estado de conservación y mantenimiento de un lugar destinado de modo principal a la circulación de vehículos pueden equipararse al de uno concebido para el tránsito exclusivo de personas.

En suma, consideramos que la accidentada, al cruzar la calle al margen del paso de cebra habilitado a escasos metros, asume un riesgo que debió evitar y, sea cual fuere el motivo por el que invadió la calzada, debió ajustar sus precauciones al estado visible y manifiesto del asfalto, que no se somete al mismo estándar de conservación de la acera. A la vista de ello debemos concluir que el accidente sufrido por la reclamante no puede imputarse al servicio público, sino que es la manifestación del riesgo que asume quien invade el espacio destinado al tránsito de vehículos, en el que no resultan exigibles iguales criterios de conservación y mantenimiento que en las aceras. Tratándose de un pavimento con un uso preferente distinto, el peatón debe prestar una singular atención a su estado, sorteando los obstáculos visibles sin dificultad. De no hacerlo así asume la eventualidad de que se materialicen los riesgos inherentes a su propia conducta.

A juicio de este Consejo Consultivo, 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 por el simple hecho de que ocurran en un espacio público.

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.