

Dictamen Núm. 56/2025

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 24 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 14 de febrero de 2025 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por, por los daños sufridos al caerse en la vía pública a causa de unas obras sin señalar.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 31 de julio de 2024, la interesada presenta en una oficina de correos un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigido al Ayuntamiento de Avilés, para el resarcimiento de los perjuicios derivados de una caída producida el día 18 (*sic*, en realidad día 10) de noviembre de 2023, en torno a las 20:00 horas, en una zona de la calle en la que “se estaban realizando unas obras, pero no estaba señalizada” y “faltaban varias baldosas”.

Refiere que dio aviso del accidente a la Policía Local, quien “levantó atestado sobre los hechos acaecidos” y que, posteriormente, recibió asistencia sanitaria en un hospital público en el que se le diagnosticó “esguince de tobillo” y “pequeña rotura de maléolo”, para cuyo tratamiento se prescribió inmovilización con yeso.

Por los perjuicios sufridos solicita ser indemnizada en la cantidad de siete mil trescientos treinta y dos euros con ochenta y dos céntimos (7.332,82 €), “más los intereses legales”.

Adjunta al escrito de reclamación, además de los informes del Servicio de Urgencias hospitalarias que trató las lesiones originadas en el percance, el librado por la Policía Local, presentada en el lugar inmediatamente después del accidente, al que se incorpora una fotografía del desperfecto. El informe policial fecha el percance el 10 de noviembre de 2023 y relata que la lesionada manifiesta a los agentes personados que “al no estar señalizada en la acera la zona de obra que no está finalizada metió el pie en el agujero lleno de agua al que le faltan los adoquines”.

2. Mediante oficio de 7 de octubre de 2024, la Instructora solicita a la responsable municipal del contrato de “obras definidas en el proyecto de adecuación de la c/ y plaza: peatonalización y restricción al tráfico”, que emita informe preceptivo sobre “si los daños aducidos por la reclamante pueden atribuirse a una orden directa de esta Administración al contratista adjudicatario del contrato o a vicios en la redacción del proyecto por parte de esta Administración (...). Así como sobre todas aquellas cuestiones que se consideren relevantes para la resolución del expediente”.

3. Mediante Decreto del Concejal Delegado de Servicios Urbanos, Movilidad, Medio Ambiente y Participación, de 9 de octubre de 2024, se dispone informar sobre la fecha de inicio del procedimiento, que es la de entrada de la reclamación en el Registro General del Ayuntamiento de Avilés (8 de agosto de 2024), así como sobre el plazo máximo de resolución y notificación y los efectos

del eventual silencio administrativo, del nombramiento del instructor con indicación del régimen de abstención y recusación del mismo, y del derecho de la reclamante a acceder al expediente y a proponer prueba. Asimismo, resuelve dar audiencia a la mercantil adjudicataria del contrato de las obras que se estaban realizando en el momento del accidente para que, en el plazo de diez días, “exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios”. La resolución se notifica a la interesada, a la empresa contratista y al corredor de la compañía aseguradora.

4. Con fecha 16 de octubre de 2024 el responsable municipal del contrato informa que las obras se iniciaron el 4 de julio de 2023 y finalizaron el 29 de febrero de 2024, y que “los daños aducidos por la reclamante no pueden atribuirse a una orden directa de esta Administración al contratista adjudicatario del contrato o a vicios en la redacción del proyecto por parte de esta Administración”.

5. Mediante sendos oficios, fechados el 22 de octubre de 2024, la Instructora comunica la apertura del trámite de audiencia por plazo de diez días a la reclamante, a la empresa contratista y a la compañía aseguradora.

6. El día 8 de noviembre de 2024 la interesada presenta en una oficina de correos un escrito en el que señala que “esta parte entiende que, independientemente de con quién haya contratado las obras el Ayuntamiento de Avilés, la responsabilidad de dicho organismo por haber causado un daño a un ciudadano sigue siendo de la Administración, sin perjuicio de la actuación que a *posteriori* haga la Administración con relación a la adjudicataria de las obras”.

7. Con fecha 7 de febrero de 2025, la Instructora suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella parte de considerar probados tanto el hecho de la caída en el lugar señalado como los daños de los que trae

causa la reclamación, para razonar a continuación que, de acuerdo con lo informado por los servicios técnicos municipales, “los daños reclamados por la interesada en ningún caso serían consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración, ni son vicios del proyecto de obras”, por lo que, con arreglo a la normativa aplicable en materia de contratación pública y teniendo en cuenta los pronunciamientos judiciales que cita, concluye que no se presentarían “los requisitos legalmente establecidos al efecto (ruptura del nexo causal por contratista interpuesto)”. Finalmente, dispone informar a la reclamante “sobre la concurrencia del contratista, abriendo con ello la posibilidad de que (...) si lo estima conveniente, pueda dirigir su reclamación por la vía adecuada contra este”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 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 Avilés objeto del expediente núm., adjuntando, a tal fin, copia autenticada del mismo en soporte digital.

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

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de 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, estando interesada la mercantil responsable de la ejecución de las obras, a cuya realización se atribuyen los daños. Al respecto, dado que la Administración atribuye la eventual responsabilidad a la empresa encargada de las obras que habría provocado los daños por los que aquí se reclama, procede recordar brevemente nuestra doctrina sobre la responsabilidad de la Administración titular del servicio y su deber de repetir frente al responsable de la ejecución de los trabajos. Como viene señalando este Consejo (por todos, Dictámenes Núm. 93/2021, 112/2022 y 15/2023), el principio de responsabilidad objetiva de la Administración, consagrado en el artículo 106.2 de la Constitución, permanece inalterable con independencia de si el servicio público es gestionado o prestado por la Administración de forma directa o indirecta, por lo que, si se acreditan el nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público y los demás requisitos legalmente exigidos, previa audiencia del contratista, concesionario o mercantil interpuesta, debe ser la Administración titular del servicio quien indemnice, sin perjuicio del posterior ejercicio de la acción de regreso frente a la mercantil encargada de la prestación del mismo e implicada en la causación del daño por el que se reclama.

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, y según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamación se presenta el 31 de julio de 2024 para el resarcimiento de los perjuicios sufridos en un accidente que tuvo lugar el día 10 de noviembre de 2023 (aunque el escrito inicial consigne el “18 de noviembre, la propia interesada aporta un parte policial que fecha el siniestro el día 10). En cualquier caso, aun sin tener en cuenta el tiempo de curación de las lesiones sufridas, es claro que la pretensión 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 de la perjudicada y de la empresa adjudicataria de las obras -ambas interesadas en el procedimiento- y propuesta de resolución.

Asimismo, se aprecia que, 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.

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 aquellos, 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.- En el asunto que examinamos se imputan a la Administración local los daños derivados del accidente sufrido por la perjudicada en un tramo de vía pública en el que “faltaban varias baldosas” a consecuencia de la realización de unas obras.

La realidad del accidente y de las lesiones sufridas por la interesada a causa del mismo (esguince de tobillo izquierdo y fisura de maléolo no desplazada) resultan respectivamente acreditadas por los informes de la Policía Local y del servicio público sanitario que obran incorporados al expediente, por lo que debemos apreciar la efectividad de los daños alegados cuya concreta valoración solo abordaremos de concurrir el resto de los requisitos generadores de la responsabilidad que se demanda.

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 reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, debemos analizar si las lesiones sufridas han sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Avilés, en cuanto responsable de las obras de urbanización llevadas a cabo en la calle por la adjudicataria de las mismas.

A tal efecto, 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, letra

a), del mismo cuerpo legal, precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso y entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas; obligación que alcanza al mantenimiento y conservación de todos los elementos existentes en las mismas. 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 u omisión de tal actividad.

Este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictámenes Núm. 285/2017, 219/2018 y 120/2019), que quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, hay obstáculos ordinarios diversos, así como pequeñas irregularidades. Singularmente, el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a las circunstancias visibles o conocidas del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

De otro lado, por lo que respecta a la posible omisión o incorrecto cumplimiento del deber genérico que incumbe a la Administración municipal en orden a la reparación de los desperfectos que incidan en los espacios públicos, debemos considerar, en línea de principio, que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad. No resulta procedente deducir que su cobertura se extienda a garantizar la instantánea eliminación de desperfectos e irregularidades que no representan un riesgo apreciable -atendidas diversas circunstancias-, empresa esta difícilmente asumible en términos absolutos, sin que sea exigible en derecho a la Administración tal grado de eficiencia. La determinación de qué incidentes 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 (...). 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”.

A tenor de la documentación que obra en el expediente analizado, se evidencia que el accidente se produce en un tramo de acera en el que, según muestra la imagen incorporada al informe policial, resulta notoria, pese a la ausencia de señalización, tanto la inexistencia de cinco losetas como la presencia de un poste que ocupa el centro de la superficie sin pavimentar. Aunque la caída se produce a las 20:30 horas de un día de mediados del mes de noviembre, esto es, sin luz diurna, no hay constancia de que la zona se

encontrara deficientemente iluminada, extremo este que no se aduce por la interesada ni constata tampoco el informe policial, por lo que ha de colegirse que el desperfecto que se erige como causa eficiente del percance, esto es, la ausencia parcial de baldosas, era muy visible, atendidas tanto sus dimensiones como el contraste cromático -perfectamente apreciable en la fotografía- entre la extensión embaldosada (de color claro) y el área sin losetas (de color oscuro). Por otra parte, la misma imagen muestra la existencia, en el centro del tramo sin enlosado, de un poste que, al obstaculizar la deambulaci3n, obliga a los peatones a esquivar el defecto. Asimismo, se evidencia el buen estado de conservaci3n de la acera a ambos lados del 3rea carente de baldosas y una anchura de paso suficiente.

A nuestro juicio, la ausencia que ocasiona la ca3da no puede considerarse generador de un riesgo objetivo e insalvable o un peligro cierto para los peatones. Dicho en otras palabras, consideramos que no se incumple el est3ndar exigible al servicio p3blico de conservaci3n viaria, dado que la deficiencia era perfectamente visible, incluso a cierta distancia, para los transe3ntes y, puesto que su apariencia, unida a la presencia del poste en el centro de la zona sin enlosado, incitaban a cualquier viandante que se condujera con la debida atenci3n a eludir su paso por la misma, para lo cual hab3a espacio suficiente en la parte de la acera no afectada por la falta.

En definitiva, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administraci3n municipal, ya que la irregularidad no supera el est3ndar de razonabilidad y nos encontramos ante la concreci3n del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la v3a p3blica. Lo que ha de demandarse del servicio p3blico es que no transforme, por su acci3n u omisi3n, un m3nimo riesgo en peligro, o sea, un da3o altamente improbable en un da3o eventual, aunque no sea inminente, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertir3a en un seguro universal que trasladar3a a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestaci3n da3osa 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.

Visto que la propuesta de resolución no descende al fondo, debemos reiterar que, como hemos señalado, entre otros, en los Dictámenes Núm. 93/2021 y 15/2023, sin perjuicio de la tesis que se sostenga a propósito de a quién corresponde satisfacer la indemnización en los casos en que existe un contratista interpuesto, ya que la interesada ha dirigido su reclamación frente a la Administración a través de un procedimiento administrativo que no requiere de asistencia técnica, una vez ventilada en ese procedimiento la causalidad del daño cuyo resarcimiento se impetra, no procede inutilizar dicha tramitación remitiéndola a reemprender su pretensión por otros cauces, pues ese peregrinaje no solo pugna con los criterios de eficiencia y buena administración, sino también con la igualdad de los administrados, quienes disponen, en los casos de gestión directa, de la garantía de un procedimiento administrativo informado por el principio de gratuidad.

Supuestos como el presente dejan de manifiesto la inconveniencia de reducir la reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida frente a la Administración, a un expediente en el que se aclara si los daños reclamados proceden de un vicio del proyecto o de una orden del servicio público. Siendo patente que la relación de causalidad quiebra por consideraciones previas a aquel complejo deslinde, lo que en este procedimiento se sustancia es el mismo nexo causal que se abordaría en la reclamación dirigida frente a la empresa contratista, con riesgo de pronunciamientos discordantes. Deducida aquí la pretensión contra el Ayuntamiento de Avilés y sometida a la audiencia de la mercantil adjudicataria, procede resolver el fondo del asunto mediante una decisión administrativa revisable ante los tribunales de este orden jurisdiccional, de conformidad con el fuero que consagra el artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

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
EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.