

Dictamen Núm. 117/2025

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 17 de julio 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 1 de abril de 2025 -registrada de entrada el día 22 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída producida tras pisar la tapa de una alcantarilla.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 6 de mayo de 2024, un letrado presenta, a través del Registro Electrónico del Ayuntamiento de Avilés, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, en nombre y representación del interesado y dirigido a ese Ayuntamiento, para el resarcimiento de los perjuicios derivados de una caída producida el día 3 de octubre de 2023 en esa localidad, “en el camino en las inmediaciones del polideportivo de la Luz”.

Refiere que el accidente tuvo lugar a “causa del defectuoso estado de la vía (...) y, en concreto, con motivo del defectuoso estado que presentaba la tapa de una arqueta de alcantarilla que se encontraba en la calzada del camino, pues este indebido estado de conservación” motivó que, al pisar sobre la mencionada tapa, esta cediera, originando la caída del perjudicado “al interior de la alcantarilla quedando apoyado con los codos en la misma y golpeándose gravemente por todo su cuerpo contra el interior de la alcantarilla y contra el suelo, y sufriendo lesiones especialmente en sus codos, brazos, manos, caderas y piernas”.

Tras señalar que ha tenido “conocimiento” de la existencia de caídas precedentes “en el lugar”, relata que comparecieron en el lugar tanto efectivos sanitarios como de la Policía Local de Avilés. Añade que, por los hechos, se incoaron diligencias previas en el procedimiento abreviado 645/2023 “del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N.º 6, de Avilés”, que fueron archivadas por Auto de fecha 26 de octubre de 2023, por el que se acuerda el sobreseimiento libre y archivo del procedimiento.

Por los perjuicios sufridos solicita ser indemnizado, “de un modo provisional” en la cantidad de noventa mil euros (90.000 €) -“más la actualización e intereses legales procedentes”- pues reseña que “aún está recibiendo tratamientos médicos curativos, y a reserva además de su actualización en función del resultado de las pruebas que se practiquen a lo largo del procedimiento”.

Adjunta al escrito de reclamación, además de diversa documentación médica, entre la que se encuentra el informe del Servicio de Urgencias hospitalarias que trató las lesiones originadas en el percance -“rotura de calcificación a nivel de inserción tricipital en olécranon izquierdo./ Contusión en mano” y “erosiones” en miembro inferior derecho-, poder notarial suscrito a su favor por el reclamante en el que le confiere la representación invocada. Aporta, asimismo, fotografías del desperfecto, tomadas en el momento del accidente, así como imágenes del lugar en que se produce.

2. Previa petición formulada por la Instructora, un responsable “Adjunto a Dirección de Servicios Técnicos: Movilidad y Servicios Urbanos” de la Unidad de Gestión de Contratos emite informe con fecha 3 de octubre de 2024. En él expone que “desde el 1 de enero de 2010, es la sociedad Aguas de Avilés, SL la entidad responsable de la gestión, explotación, conservación y mantenimiento de la totalidad de las infraestructuras relacionadas con el ciclo integral del agua en este municipio (...). Entre las obligaciones de la citada sociedad, que establece el artículo 21 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato, se encuentran: / f) Indemnizar a terceros por los daños que ocasione el funcionamiento del servicio. A estos efectos, la sociedad de economía mixta deberá tener suscrita permanentemente una póliza de seguro a todo riesgo con una cobertura mínima de 3.000.000 €, sin que se admitan franquicias. / g) Mantener en buen estado de conservación y funcionamiento las obras e instalaciones afectas al servicio, efectuando las obras y sustituciones de material precisas para una adecuada conservación de las instalaciones y para un correcto funcionamiento del servicio” (...). La tapa causante del accidente forma parte de la red general de saneamiento (...). Con fecha de 26 de octubre de 2023, la sociedad Aguas de Avilés, SL, procedió a la sustitución de la citada tapa de pozo de registro”.

3. Con fecha 7 de octubre de 2024, el representante del reclamante formula solicitud de diligencia de prueba, consistente en la aportación de “copia del informe, atestado, diligencia o documento análogo que por la Policía Local” de Avilés se hubiere realizado en relación con la intervención efectuada.

Figura incorporado como primer documento del expediente, informe emitido el día de la caída (3 de octubre de 2023) por dos agentes de la Policía Local, con el visto bueno del Coordinador. En él, informan que “la caída se produce según las testificaciones de los allí presentes cuando paseaban por la zona el matrimonio con su hija y el hombre al pisar el registro la tapa se movió

cayéndose por el hueco del mismo”. Añaden que, “el accidentado es trasladado al (Hospital) en ambulancia para valoración” y que, “según manifiestan los tres presentes en el lugar del siniestro, este se produce mientras paseaban por la zona y al pisar dicha tapa de saneamiento se fue abajo, cayendo en su interior y quedando apoyado por sus brazos lo que impidió una caída hacia el fondo del hueco, siendo este de unos 2 metros de profundidad”.

El informe aporta dos fotografías, que muestran la tapa y el hueco resultante de su retirada.

4. Con fecha 10 de diciembre de 2024, el representante del reclamante presenta escrito de “alegaciones” en el que expresa que ha finalizado el periodo de tratamiento de las lesiones sufridas y adjunta un informe pericial emitido por un especialista en Valoración del Daño Corporal, relativo a aquellas.

Con base en el mismo, actualiza la indemnización solicitada en nueve mil ciento veintiocho euros con ocho céntimos (9.128,08 €).

5. Mediante sendos oficios, fechados el 20 de febrero de 2025, la Instructora del procedimiento comunica la apertura del trámite de audiencia por plazo de diez días al reclamante, a la empresa concesionaria del servicio de aguas y a la compañía aseguradora municipal.

6. Con fecha 3 de marzo de 2025, por parte de los Servicios Jurídicos de la empresa concesionaria del servicio de aguas se presenta escrito de alegaciones en el que se concluye la ausencia de relación de causalidad. En su “análisis” de la reclamación, la firmante expone, entre otras consideraciones, que la caída tuvo lugar cuando el perjudicado transitaba “por una carretera comarcal sin aceras”, en cuyo “punto medio” se encuentra la tapa de registro y que, “pese” a que el reclamante afirma “que ha tenido conocimiento de incidentes similares”, no se ha recibido “comunicación o requerimiento alguno” en ese sentido.

7. El día 6 de marzo de 2025, el representante del interesado presenta escrito de alegaciones en el que se reitera en los términos de la solicitud inicial, así como en la cuantía indemnizatoria que actualizó con ocasión de la finalización del tratamiento.

8. Figura incorporada a continuación, documentación relativa al “contrato para la selección de un socio privado que ha de concurrir, conjuntamente con el Ayuntamiento de Avilés, a la constitución de una sociedad de economía mixta, para la gestión de los servicios municipales que conforman el denominado ‘Ciclo Integral del Agua’”, incluido el contrato suscrito entre la Alcaldesa de Avilés y un representante de otra mercantil -distinta a la sociedad gestora del ciclo integral del agua municipal-, con ese objeto, el día 26 de octubre de 2009.

9. Con fecha 18 de marzo 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, con arreglo a la normativa aplicable en materia de contratación pública y teniendo en cuenta los pronunciamientos judiciales que cita, “dado que de la instrucción del expediente se puede concluir que los daños reclamados no pueden atribuirse ni a una orden directa de la Administración al contratista, ni a un vicio del proyecto relativo a la ejecución del servicio, el posible nexo causal resultaría alterado, lo cual determinaría asimismo, la no concurrencia de los requisitos legalmente establecidos para poder apreciar la existencia de una responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés”. Finalmente, dispone informar al 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”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de abril 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 el interesado activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El Ayuntamiento de Avilés está pasivamente legitimado, como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación, estando interesada la

empresa contratista del servicio de abastecimiento de agua y saneamiento, en cuanto responsable de los daños provocados por la infraestructura cuyo mantenimiento asume. Al respecto, dado que la Administración atribuye la eventual responsabilidad a esa mercantil, 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 56/2025), 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 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, y según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamación se presenta el día 6 de mayo de 2024 para el resarcimiento de los perjuicios sufridos en un accidente que tuvo lugar el día 3 de octubre de 2023. Por tanto, 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 del perjudicado y de la empresa contratista -ambos interesados en el procedimiento- y propuesta de resolución.

No obstante, advertimos que el expediente remitido no guarda el orden reflejado en el índice, lo que obliga a recordar la necesidad de cumplir el contenido del artículo 70.2 de la LPAC, en cuanto prescribe que la formación del expediente electrónico se realice mediante “la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos”.

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 "Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este 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 LRRL), 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 el perjudicado cuando transitaba por una carretera de la localidad de Avilés.

La realidad del accidente y de las lesiones sufridas por el interesado a causa del mismo (fractura de olécranon izquierdo) 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 -con ponderación, en su caso, de los antecedentes médicos indicados en el informe pericial de parte- 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 del servicio implicado.

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: (...) c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”, y “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 así como el de “abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado”; 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”.

En el presente caso, las fotografías incorporadas al expediente permiten advertir que la caída tiene lugar en un camino asfaltado- apto simultáneamente para el paso de vehículos y peatones- que discurre en un entorno rural. El propio reclamante emplea reiteradamente la calificación de camino, mientras que la empresa contratista se refiere a “una carretera comarcal sin aceras”. Al

respecto, observamos que, si bien el Ayuntamiento no define el vial como camino rural, ni los informes municipales definen sus características, su localización y configuración son análogas a las de los implicados en las caídas abordadas en los Dictámenes Núm. 365/2011, 371/2011 y 21/2021, por lo que resulta aplicable la consideración que efectuamos en este último, relativa a que “su mantenimiento ha de ser congruente con el servicio al que se destina, y por ello el alcance de la obligación que pesa sobre la Administración de conservar y mantener estos viales es diferente al que rige respecto de las aceras”, requiriendo, en suma, un parámetro de control del cumplimiento de esta obligación diferente al demandado por aquellas. En el mismo sentido, en el Dictamen Núm. 234/2019 indicamos que “el estándar no puede ser el mismo en las aceras del entorno urbano y en las vías fuera de poblado, ya que estas últimas no están diseñadas (...) conforme a criterios propios de los servicios urbanos”; afirmación que, en el caso que nos ocupa, ha de adaptarse a las características del camino donde se produce el percance, que se encuentra en un tramo de carretera colindante con varias viviendas unifamiliares y fincas sin edificar.

Sentado lo anterior, en el asunto analizado el interesado atribuye la caída al deficiente estado de conservación de la vía debido a la existencia de una tapa de registro oscilante, cuyo mal estado provocó su caída al interior del hueco. En este entorno, hemos de recordar que es doctrina de este Consejo que, en ausencia de un estándar legal, el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas de estas características alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda imperfección o defecto existente en una acera o en la calzada, por limitado que este sea. También hemos reiterado 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 de la posible existencia de irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía, así como de las atmosféricas y las concurrentes en su propia persona.

A la vista del relato efectuado por el reclamante, el accidente se habría producido en la calzada, sin que ofrezca duda la existencia del desperfecto, ni quepa aceptar tampoco las referencias efectuadas por la empresa contratista a “un pequeño desnivel sobre la cota de rasante de la calle no superior a 3 cm producido por la rotura del pavimento de la calzada”, como factor coadyuvante. También resulta evidente el singular y cualificado potencial lesivo del mismo, determinado tanto por su carácter sorpresivo como por las consecuencias que la caída al interior del hueco puede producir, tal y como hemos reseñado en nuestros Dictámenes Núm. 239/2023 y 43/2024. Sentado lo anterior, debemos, sin embargo, recordar que el alcance de la obligación que pesa sobre la Administración de conservar y mantener estos viales es diferente al que rige respecto de las aceras, debido al distinto uso al que unos y otras están destinados. Por ello, el parámetro de control del cumplimiento de esta obligación no puede ser el requerido para los espacios dedicados específica y exclusivamente al tránsito peatonal. Ello supone que, producida la caída por la que se reclama en una zona que no se encuentra especialmente habilitada para tal finalidad, no resulta exigible un nivel de adecuación similar al existente en las zonas destinadas únicamente al paseo de las personas (por todos, Dictamen Núm. 21/2021). Lo anterior no obsta que, como concluimos en nuestro Dictamen Núm. 28/2023, las obligaciones inherentes a la condición de titular de la vía exijan el mantenimiento de “las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación”.

Puesto que el pavimento de la calzada (con excepción de los pasos de peatones) se adapta y mantiene en atención al uso del tráfico de vehículos al que se destina, quien -como en el supuesto que nos ocupa- decida transitar por la calzada, adentrándose por un espacio de uso compartido con vehículos y cuya naturaleza no es la de una zona peatonal habilitada con las adecuadas

condiciones de accesibilidad, ha de hacerlo con las debidas precauciones y, como premisa de todas ellas, siendo consciente de los riesgos inherentes al hecho de transitar por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso. Además, el peatón ha de adecuar la marcha a la situación patente de la vía pública ya que, quien obra de otro modo asume el riesgo que dicha actuación conlleva.

En resumen, dado que la calzada es un espacio cuyo uso por los peatones es excepcional, el deambular por ese tipo de zona ha de hacerse con precaución y adoptando un cuidado especial. Al respecto, debemos recordar que la atención que ha de prestarse al pavimento, en ese caso, 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 dedicado al tránsito exclusivo de peatones. La empresa contratista señala, además, que no tiene constancia de incidente similar alguno, pese a lo manifestado por el interesado.

En definitiva, el accidente sufrido por el reclamante no puede imputarse al servicio público, sino que es la manifestación del riesgo que asume quien accede por una senda asfaltada destinada al tránsito de vehículos en un entorno rural en el que no resultan exigibles iguales criterios de conservación y mantenimiento que en las aceras de un entorno urbano. En una zona no peatonal un transeúnte debe adoptar las precauciones adecuadas a las condiciones de un pavimento con un uso preferente distinto, acomodando su conducta a las circunstancias manifiestas del mismo, lo que sin duda permite prevenir los accidentes. De no hacerlo así, asume el riesgo de que se materialicen los posibles efectos dañosos de 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.

Visto que la propuesta de resolución no descende al fondo, debemos reiterar que, como hemos señalado, entre otros, en los Dictámenes Núm. 93/2021, 15/2023 y 56/2025, 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 el interesado 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 (por todos Dictamen Núm. 56/2025) 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

LETRADA ADJUNTA
A LA SECRETARÍA GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.