

Dictamen Núm. 149/2025

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 4 de septiembre 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 12 de junio de 2025 -registrada de entrada el día 16 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Corvera de Asturias formulada por, por las lesiones sufridas al pisar sobre una tapa de registro desnivelada al cruzar por un paso de peatones.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. El día 20 de noviembre de 2024 un procurador, en nombre y representación de la interesada, presenta en el Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de Corvera de Asturias suscrita por él mismo y por una letrada, que asume “la dirección técnica”, por las lesiones sufridas por su representada tras una caída en la vía pública que achaca al mal estado de conservación de un paso de cebra.

En él se expone que el día 15 de septiembre de 2023 sobre las 10:00 horas. “mi representada sufrió una caída cuando transitaba por el paso de peatones” situado a la altura del n.º 6 de la calle, “cuando al pisar encima de la tapa de registro situada en la mitad del paso, a consecuencia de su mal estado de conservación, estando hundida en la calzada, provocó que al pisar retorciéndose su pie derecho y cayese al suelo”, añadiendo que “agentes de la Policía Local personados en el lugar del siniestro comprobaron el estado de la zona”. Explica que, como consecuencia de la caída, “sufrió `arrancamiento óseo a nivel del maléolo peroneo derecho y contusión en rodilla izquierda´”.

Entiende que se trata de un caso de “grave negligencia y deficiente mantenimiento, por parte del Ayuntamiento de Corvera del paso de peatones” de la calle, “encontrándose la tapa de registro situada en la calzada en defectuosas condiciones de mantenimiento, hundida en todo su perímetro, con el consiguiente peligro para los usuarios que transitan por la zona, siendo evidente la relación de causalidad existente y que las medidas tomadas para evitar dicha situación de peligro no fueron las adecuadas, pues en caso contrario el siniestro no hubiera tenido lugar”.

Fija el *quantum* indemnizatorio -en base a un informe pericial que presenta-, en catorce mil trescientos un euros con cuarenta y seis céntimos (14.301,46 €) que desglosa así: por 33 días de perjuicio personal moderado, 2.120,25 €; por 278 días de perjuicio personal básico, 10.302,68 €; y por 2 puntos de secuelas de perjuicio funcional, 1.878,53 €.

Acompaña al escrito un poder notarial que acredita su representación; una copia del informe de la Policía Local; diversa documentación médica relacionada con el diagnóstico de “arrancamiento óseo a nivel del maléolo peroneo”, para lo que se procedió a la “inmovilización con férula suropédica”, y su seguimiento por el servicio público de salud; y un informe médico emitido por un especialista en Medicina del Trabajo, que realiza una valoración de los daños conforme a baremo de común aplicación.

El informe pericial cuenta 311 días hasta la estabilización lesional, que fija en el momento en que finaliza el tratamiento rehabilitador el día 22 de julio

de 2024, computando los primeros 33 días “de carácter moderado por su inmovilización con férula posterior de yeso, el resto de días tendrían carácter básico y como secuela artrosis postraumática tobillo derecho valorada en 2 puntos de conformidad con la persistencia de un edema en su tobillo derecho con un discreto dolor a la palpación y movilidad del mismo”.

El informe de la Policía Local constata que a las 10:20 horas del día 15 de septiembre de 2023, “se recibe llamada telefónica informando que una señora se ha caído en un paso de peatones en la calle a la altura del portal número 6./ Personados en el lugar nos encontramos con (la interesada, a la que identifican) sentada en un banco ya que no puede caminar, acompañada” de otra señora. Indica que, “según relata la interesada estaba cruzando el paso de peatones charlando con su acompañante y retorció el pie al pisar en la tapa de registro que se encuentra hacia la mitad del paso de peatones, se le está hinchando el pie y cree que pueda ser un esguince por lo que ha llamado al 112 para solicitar una ambulancia y ser trasladada al hospital”. El informe se acompaña de varias fotografías en que se aprecia el paso de peatones, con dos tapas de registro separadas entre sí; ambas algo hundidas. El conjunto de la zona de paso muestra diversas grietas. Una de ellas se fotografía varias veces mostrando que en tres de sus bordes hay grietas y en uno falta algo de material asfáltico, creando un hueco.

2. Mediante Providencia de la Alcaldía de 27 de noviembre de 2024 se acuerda tener por iniciado el procedimiento, designar instructora y notificar dicho acuerdo a la interesada.

El día 3 de diciembre de 2024, la Secretaria accidental del Ayuntamiento de Corvera de Asturias comunica a la reclamante la fecha de recepción de su reclamación, la designación de instructora y su régimen de recusación las normas de procedimiento aplicables, el plazo de resolución y notificación y el sentido del silencio administrativo.

3. Remitida a la compañía aseguradora de la Administración una copia de la reclamación, junto al informe emitido por la Policía Local, se incorpora al expediente copia de un correo electrónico fechado el 5 de diciembre de 2024 en el que dicha mercantil niega que quepa admitir la responsabilidad del Ayuntamiento, advirtiéndole que no toda lesión derivada de una caída, ocurrida en la vía pública a causa de un tropiezo, resulta antijurídica.

4. El día 3 de abril de 2025 el Ingeniero municipal suscribe un informe en el que señala que, tras visita al lugar del accidente el día 2 de abril de 2025, “se observa la existencia de una tapa de registro en medio del citado paso a peatones. Dicha tapa se encuentra ligeramente más baja que el pavimento circundante, unos 1,4 cm, tal como se puede apreciar en las fotografías adjuntas”, donde figuran imágenes del lugar y de la medición realizada con una cinta métrica.

5. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la interesada el 11 de abril de 2025, su representante presenta en el Registro Electrónico un escrito de alegaciones el día 29 del mismo mes.

En él señala que “las fotografías que obran en el atestado de la Policía Local son lo suficientemente ilustrativas de lo que, a nuestro juicio, es una falta de diligencia en el debido mantenimiento de la calzada que debe ser asumido por cualquier Ayuntamiento, hablamos de una arqueta no únicamente hundida respecto a la calzada sino que como se observa con claridad, todo su perímetro se encuentra en pésimo estado, encontrándose fracturado incluso todo el pavimento que la rodea, lo que le hace susceptible de ocasionar daños a su paso, siendo muy posible introducir al caminar el calzado en cualquiera de las deformaciones existentes”. Añade que “hay que destacar que la deficiencia no se encuentra en un lugar de difícil acceso o no apto para el paso de viandantes sino que por el contrario se encuentra en el punto medio de un paso de peatones” y “como hecho destacable que siendo el siniestro de fecha 15-09-23 y habiendo sido comunicada la incidencia por los propios agentes policiales ante

el Ayuntamiento, la revisión de la zona por el Ingeniero municipal se produce 1 año y 7 meses después, encontrándose actualmente la zona sin reparar, lo que evidencia una falta de interés y cuidado en las obligaciones municipales”.

6. Con fecha 10 de junio de 2025, la Instructora del procedimiento suscribe una propuesta de resolución en sentido desestimatorio al considerar la “inexistencia de nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público”. Entiende que “no ha sido probada por la reclamante la dinámica del accidente, pues solo indica que se retuerce el pie al pisar sobre la tapa del registro”, destacando que iba “charlando con su acompañante en ese momento”. Añade que “las fotografías obrantes en el expediente evidencian que la tapa del registro, ni estaba rota ni fuera de su sitio y que era perfectamente visible, la caída se produce a plena luz del día y la medición efectuada por el Ingeniero municipal acredita que solo existe un mínimo hundimiento de 1,4 cm, por lo que no supera los dos centímetros habitualmente considerados como estándar que marca la exigibilidad de corrección y mantenimiento, según máxima de experiencia y que podía haberse salvado con un mínimo de diligencia”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de junio 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 Corvera de Asturias, objeto del expediente, adjuntando a tal fin el expediente.

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, pudiendo actuar a través de representante con poder bastante al efecto conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2025, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

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 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 20 de noviembre de 2024, constando que la estabilización de las lesiones derivadas de la caída de que trae causa se produce el día 22 de julio del mismo año, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo

común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

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

Sin embargo, se aprecia que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había superado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa establecido por la ley, lo que, no obstante, no es óbice para que se emita una resolución, a tenor de lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b) de la referida LPAC.

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 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 en el que se solicita una indemnización por las consecuencias dañosas derivadas de una caída ocurrida al cruzar por un paso de cebra y pisar sobre una tapa de registro que no estaba al nivel del pavimento, rodeada de desperfectos en el asfalto.

De la documental obrante en el expediente, al que han sido incorporados informes clínicos, resulta acreditada la efectividad del perjuicio sufrido derivado de una caída en el lugar y fecha indicados por la reclamante.

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 interesada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar 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 siniestro.

A tales efectos, debe acudir al artículo 25.2 de la LRBRL que prevé que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria” y al artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal, que 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 las personas que utilizan dichas vías 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. 17/2021) que, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad, en su conjunto, la

responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En atención al criterio de razonabilidad, este Consejo viene señalando desde el inicio de su función consultiva que, en ausencia de un estándar legal, 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, debiendo considerarse que no existe relación de causalidad idónea cuando el desperfecto existente en la vía pública es sorteable con la mínima diligencia y atención exigible a quienes transitan por ella. Igualmente, insistimos en la obligación de cuidado que incumbe a quien transita por la vía pública, que 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, pequeñas irregularidades y circunstancias varias que pueden reducir la adherencia en la vía pública.

Este Consejo ha tenido oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones (por todos, Dictamen Núm. 220/2022) sobre las particularidades que concurren en los casos en los que los desperfectos y, en su caso, un accidente ligado a ellos, se dan en un paso de cebra -circunstancia que concurre en el presente asunto-. En este sentido, tal y como ya señalamos en el Dictamen Núm. 8/2013, "el hecho que justifica esa especial consideración de las irregularidades del pavimento existentes en pasos peatonales deriva de la necesidad que tienen quienes transitan por ellos de vigilar la aproximación (en ambos sentidos) de vehículos al lugar señalizado, siendo ese control prioritario a cualquier otra acción, incluso a la comprobación del estado del suelo; no obstante, hay que subrayar que esa necesidad de vigilancia del tránsito de

vehículos no es igual en todos los pasos de peatones. Adquiere especial relevancia en los que no están regulados semafóricamente y decrece, significativamente, en los que tienen dicha regulación, donde, protegido por las señales luminosas que ordenan el tráfico, el peatón puede y debe comprobar el estado del pavimento con la diligencia normalmente exigible; esto es, en parecidas condiciones que en las aceras”.

En el caso examinado, el percance tiene lugar, a la luz de las fotografías realizadas por los agentes de la Policía Local, en un paso de cebra no regulado semafóricamente, cobrando pues especial trascendencia las condiciones del pavimento, dada la necesidad de atención del viandante al tránsito de los vehículos. Las mismas imágenes acreditan que el conjunto de la zona presenta algunas, irrelevantes, en el asfalto, y que en el paso de cebra aparecen dos tapas de registro que quedan algo hundidas por ceder el pavimento que las rodea.

Así las cosas, debe determinarse si el siniestro acaecido es derivación inmediata del estado de la vía, como sostiene la reclamante, y si la responsabilidad resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público. Para ello constituye, a su vez, un presupuesto imprescindible la verificación de las circunstancias fácticas en las que se produjo el percance, que la propuesta de resolución considera no probadas. Este órgano, tras el análisis del contenido del expediente, considera que el relato de los hechos formulado por la interesada, a pesar de resultar lacónico, es suficiente en este caso por encontrar sustento en el informe policial que, si bien se basa en sus propias manifestaciones, evidencia concordancia en el relato en un suceso en el que la prueba puede resultar limitada, dadas las circunstancias concurrentes. Los agentes que se presentan en el lugar de los hechos la encuentran sentada en un banco cercano por la imposibilidad de caminar y constatan que ha solicitado los servicios de una ambulancia, que la recoge.

En tales condiciones, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 54/2021), que ha de prestarse especial atención a los elementos objetivos obrantes en el expediente, resultando singularmente relevante, a fin de

corroborar el relato fáctico de la interesada, la coherencia de sus manifestaciones con los hechos probados y con el contexto en el que se producen. Hemos de convenir en que, quien se conduce rectamente y sin fisuras, bien puede servirse de pruebas indirectas o indiciarias, pues, de otro modo, le quedaría vedado el acceso a la tutela efectiva de sus intereses por circunstancias tan comunes u ordinarias como caminar sin compañía o hacerlo con una persona cuya declaración haya de ser objeto de tacha o no recabar los datos de quien le auxilia en un primer momento, como ocurre en este accidente, mientras padece el dolor propio de la rotura de un tobillo. Así, en este caso, del conjunto de datos obrantes podemos deducir que el relato de la reclamante se corresponde con lo acontecido.

Respecto al alcance del desperfecto, los agentes realizan una serie de fotografías que muestran un estado de la vía similar, si no igual, al que muestran las que toma el Ingeniero municipal en el momento de elaborar el informe preceptivo que se le encomienda. En él se constata que la tapa de registro situada en medio del citado paso “se encuentra ligeramente más baja que el pavimento circundante, unos 1,4 cm”. Las imágenes muestran que el asfalto muestra una leve depresión que rodea la tapa de registro, con grietas, habiéndose desprendido algún trozo de la masa asfáltica.

En suma, en tal contexto, a pesar de que la ubicación del desperfecto -un paso de cebra-, exige de los servicios municipales un especial cuidado en las labores de mantenimiento para evitar percances, en este asunto apreciamos que, a pesar de que queda constatado que existía un desperfecto en el pavimento circundante al marco de la tapa registro que provocaba un desnivel, el escaso hundimiento que no alcanzaba el centímetro y medio, y la plena visibilidad del mismo -que elimina cualquier carácter sorpresivo, también por encontrarse en un paso de cebra donde se presta atención al cruzar-, determina que no pueda considerarse que se ha generado un riesgo por el inadecuado mantenimiento de la vía pública. Por ello, este Consejo estima que la causa de la caída no puede imputarse al servicio público sin que las consecuencias del desafortunado accidente resulten atribuibles a la

Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando camina por espacios de la vía pública.

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,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE CORVERA DE ASTURIAS.