

Dictamen Núm. 126/2025

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 29 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 30 de abril de 2025, registrada ese mismo día, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida al transitar por una calle en obras.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 22 de noviembre de 2024 un letrado, actuando en nombre y representación de la interesada, presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las consecuencias dañosas de una caída acaecida en una zona de la vía pública en obras.

Expone que el día “7 de mayo de 2024 a las 08:06 horas de la mañana, y dirigiéndose a su puesto de trabajo (...) sufrió una caída en la vía pública debido al mal estado de la misma por unas obras que allí se estaban realizando./ Tras la caída se dio aviso a la Policía Local (...) que tras inspeccionar la zona comprobó que efectivamente se encontraba en mal estado, no encontrándose en ese

momento ningún obrero o encargado de la obra, ni existiendo señalización alguna sobre el desarrollo de la misma”, añadiendo que en el “atestado se filia a un testigo”.

Explica que la accidentada sufrió por esta causa “una fractura bimalleolar del tobillo izquierdo, precisando tratamiento quirúrgico, concretamente una osteosíntesis de la fractura mediante placa y tornillos”, permaneciendo en situación de incapacidad temporal hasta el 20 de septiembre de 2024.

En base a la valoración realizada por un perito, cifra la indemnización pretendida, desglosada, en treinta y tres mil ochocientos cincuenta euros con noventa y seis céntimos (33.850,96 €).

Adjunta diversa documentación, que incluye informes médicos sobre la asistencia sanitaria recibida por la interesada, así como los partes referidos a la situación de incapacidad laboral. Además, consta en el expediente administrativo, como primer documento, un escrito privado firmado por la reclamante el 5 de abril de 2024 en el que autoriza al abogado interviniente -colegiado en el Ilustre Colegio de Abogados de Oviedo-, para que actúe como su representante en este procedimiento.

El informe sobre “intervención en avenida”, suscrito por el Intendente, con el visto bueno del Jefe de la Policía Local, de fecha 20 de septiembre de 2024, recoge que el Servicio recibe un aviso sobre las 8:06 horas del 7 de mayo de 2024 por una caída en la vía pública en aquella ubicación, personándose dos agentes en el lugar, donde identifican a la accidentada y a un testigo de lo sucedido, y dejando constancia de que “a la llegada de la patrulla observamos cómo, efectivamente, la persona filiada ha caído en la vía pública debido al mal estado de la vía por unas obras que se están realizando en la misma./ Nos entrevistamos manifestándonos que se ha caído por culpa de las gravilla que hay en la acera debido a las obras (...). Tras comprobar la zona, efectivamente se encuentra en mal estado, por lo que se adjuntan fotografías de cómo se encontraba el lugar, en ese momento no se encuentra ningún obrero ni encargado de la misma en el lugar. La persona es informada del procedimiento a seguir y es trasladada al” hospital “con dolores en el tobillo izquierdo”.

El informe clínico de Urgencias hospitalarias que adjunta, de 7 de mayo de 2024, señala como hora de ingreso las 8:44 horas, refiere que se trata de una “paciente de 59 años que acude (...) en ambulancia tras caída casual esta mañana en la vía pública. Refiere que resbaló con la gravilla de una obra y cayó sobre el lado izquierdo, sin golpearse la cabeza. Viene con una férula con el tobillo inmovilizado. No ha tomado analgesia” y constata “fractura-luxación bimalleolar de tobillo izquierdo”, así como que se trata de un accidente laboral. Consta el seguimiento por parte del Servicio Navarro de Salud, así como la residencia de la reclamante en Navarra, así como la práctica de una osteosíntesis el 9 de mayo de 2024.

2. El 17 de diciembre de 2024, el Servicio de Asesoría Jurídica de la Jefatura del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo suscribe un informe en el que se indica la fecha de presentación de la reclamación ante el Ayuntamiento de Oviedo, la normativa aplicable al procedimiento, señalando el plazo de resolución y notificación, así como el sentido del silencio administrativo.

Puesta a disposición del representante de la interesada mediante notificación electrónica, caduca por falta de aceptación el día 30 de diciembre.

3. El 9 de enero de 2025 el Adjunto al Jefe de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo informa de la realización de obras de zanja, canalizaciones y arquetas para la renovación de conductores de alta tensión en, afectando a la calle, señalando que “girada la visita de inspección el día 7-01-2025 (...) se observa que las obras han sido ejecutadas, por lo tanto, no se puede comprobar el estado en que se encontraba la acera en el momento que se produce la caída”, e incluye una fotografía de la zona. Añade que “se da conocimiento a la empresa adjudicataria de las obras obligada a asumir la responsabilidad de los daños”, adjuntando las licencias y hojas de inicio referentes a esta obra, tras recomendar que la compañía de seguros de la reclamante se ponga en contacto con la empresa “para acelerar el proceso”.

La hoja de inicio de la obra referida a la ejecución de zanja y construcción de arquetas en la avenida y la calle, indica como fecha de inicio el 1 de abril de 2024 y de finalización el 6 de mayo del mismo año; la referida a la reposición de acera con hormigón pulido en la calle indica como fecha de inicio el 12 de junio de 2024 y como fecha de finalización el 28 del mismo mes.

La licencia municipal concedida a (la empresa interesada) especifica que “todos los materiales procedentes de la excavación se conducirán diariamente al vertedero sin permitir su permanencia en vía pública”, que “las excavaciones se harán de forma que en ningún caso se intercepte el tránsito por la calle, dividiendo la obra por secciones si ello fuera necesario, y siempre que la longitud de la zanja sea superior a cinco metros (5,00 m). El paso por la vía se restablecerá provisionalmente de modo adecuado”, que “las zanjas deberán delimitarse y protegerse con vallas reflectantes, disponiéndose la señalización horizontal y vertical necesaria que indique la existencia de tales obras, estando igualmente obligados a la colocación de luces de aviso y peligro por la noche”, y que “en las zonas de paso de peatones la zanja deberá protegerse debidamente con tableros de madera o metálicos con sus correspondientes barandillas o quitamiedos, debiendo ofrecer seguridad al viandante”. La ampliación de licencia por ampliación de trazado reproduce las condiciones generales de la licencia ya señaladas.

4. El 23 de enero de 2025 el Servicio de Asesoría Jurídica del Servicio de Infraestructuras acuerda la concesión de audiencia a la empresa interesada por un plazo de diez días, con copia del escrito de reclamación sin inclusión de la documentación referida a la asistencia médica y situación clínica de la interesada.

El 3 de febrero de 2025, la empresa solicita tomar vista del expediente.

5. El 6 de febrero de 2025, el Servicio de Asesoría Jurídica del Servicio de Infraestructuras del acuerda la concesión de un nuevo plazo de audiencia a la

empresa interesada con “copia de toda la documentación que obra en el expediente, exceptuando los informes médicos”.

6. El 7 de febrero de 2025, la empresa interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito de alegaciones, advirtiendo que “desconocemos cómo ocurrieron los hechos, pues es la primera noticia que tenemos de los mismos y, por tanto, negamos cualquier vinculación de mi representada con la reclamación incoada”.

Reconoce la ejecución de las obras de renovación de conductores de alta tensión (20 kV) de las líneas denominadas ‘Residencia Niñas’ y ‘Campón 01’ en el barrio, que se ejecutaban bajo el proyecto en los términos que se desprende del contenido de la licencia y del plano adjunto a la solicitud de licencia presentada ante el Ayuntamiento de Oviedo. Señala que se realizaron entre el 1 de abril y el día 28 de junio de 2024, “cumpliendo con la señalización de las mismas y estando la zona de obras protegida, conforme consta en los informes de visita de obra que se acompañan (...) y como se aprecia en las fotografías que obran en el informe de la Policía Local”.

Sobre la obligación de mantenimiento y conservación de la vía pública, alega que, en su caso, la responsabilidad recaería sobre el Ayuntamiento de Oviedo, afirmando que “resulta obvio que el único responsable de los daños que se pudieran haber provocado con motivo de una caída en la vía pública sería ese Ayuntamiento al que me dirijo, en cuanto responsable del mantenimiento, conservación o vigilancia de la vía pública./ Insistimos, si efectivamente se llegara a probar en el presente expediente administrativo, los daños reclamados con motivo de la supuesta caída sufrida por la reclamante debido al estado en que se encontraba la vía pública, ese Ayuntamiento no puede derivar su responsabilidad en mi representada ni en ninguna otra empresa privada, sino al contrario, debe atender la reclamación a él efectuada ya que esa corporación local al ser responsable de la conservación y vigilancia de las vías es la que será, en la peor de las hipótesis, única responsable de los daños. A mayor abundamiento, cuando ningún requerimiento se efectuó a mi representada con

anterioridad ni con posterioridad a la fecha señalada como de ocurrencia de la supuesta caída”.

Acompaña diversa documentación relacionada con la ejecución del contrato (memoria del proyecto, pliego de condiciones técnicas particulares y memoria de estudio de seguridad y salud). Asimismo, aporta varios informes de visita de obra de los días 9, 15, 17, 19, 23, 26 y 29 de abril de 2024, y de 2, 22 y 29 de mayo del mismo año, sin incidencias, ilustrados mediante fotografías.

Afectan a la calle los siguientes:

El informe de 26 de abril indica que “se están ejecutando trabajos de apertura de zanjas con miniretro, los trabajos se hacen en cruce con un vial de servicio, estando perfectamente balizados” y que “la señalización es adecuada (...), buena práctica podemos indicar el orden y limpieza”. Las fotografías muestran una acera expedita con una zona delimitada con vallas y un contenedor en el margen de la calzada; la zona del paso de cebrá tiene inutilizada para el paso una parte perfectamente delimitada con vallas, dentro de cuyo espacio aparecen unas máquinas excavadoras.

El informe de 29 de abril hace referencia a trabajo para la “preparación de vial para asfaltado (vial de acceso al aparcamiento)” y “apertura de zanjas con miniretro en cruce de carretera con vial privado”; constata que “la señalización es la adecuada”. Las fotografías muestran un vallado con datos de la obra que protegen una zona de zanjas y otras de almacenamiento de material de obra; se aprecia que las vías están limpias, sin restos de obra.

El informe de 3 de mayo también recoge que la señalización es adecuada, así como el orden y limpieza. Las cuatro fotografías que aparecen en él muestran la acera perfectamente limpia, con una zona delimitada por vallas que deja una amplia zona de paso para peatones y vehículos sin residuos de la obra en el suelo.

El informe de 22 de mayo indica que al realizar la visita no hay actividad en la obra. Muestra tres fotografías en que se aprecia el nuevo asfaltado de la calle.

El informe de 29 de mayo indica que al realizar la visita no hay actividad en la obra. Muestra dos fotografías en que se aprecian que la zanja de la acera ha sido cubierta y un suelo limpio sin restos de obra.

7. El día 12 de febrero de 2025, la empresa interesada acepta la notificación electrónica del oficio de 6 de febrero de 2025 en el que se acuerda la concesión de un nuevo plazo de audiencia con “copia de toda la documentación que obra en el expediente, exceptuando los informes médicos”.

El 26 de febrero de 2025, la empresa interesada registra nuevamente el escrito de alegaciones presentado el día 7 del mismo mes, junto con la documentación correspondiente a la planificación y ejecución de la obra.

8. Con fecha 3 de marzo de 2025, el Servicio de Asesoría Jurídica del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo acuerda la apertura del trámite de audiencia concediendo a la reclamante un plazo de diez días para presentar alegaciones, acompañando la notificación de las alegaciones formuladas por la empresa interesada.

El 13 de marzo de 2025, el representante de la reclamante presenta un escrito de alegaciones manifestando su disconformidad con lo alegado por la empresa interesada y remitiéndose a lo expresado en el informe policial, aseverando que “las fotografías adjuntadas al mismo son lo suficientemente ilustrativas para comprobar el estado en que se encontraba la acera”.

Menciona que “los hechos fueron presenciados por un testigo, testigo filiado por los agentes intervinientes, y cuyos datos -sin perjuicio del conocimiento de los mismos por parte de la Policía Local-, en su caso, aportaremos en el momento procesal oportuno”.

9. Con fecha 16 de abril de 2025 la Asesoría Jurídica del Jefe de Servicio de Infraestructuras suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

En ella, sin cuestionar el relato de hechos efectuado por la reclamante, que admite en base a las comprobaciones realizadas por los agentes de la Policía

Local, se razona que no existe la relación causalidad exigible entre el servicio público y el daño, y ello en base a que “no es suficiente atribuir a cualquier servicio público municipal la producción de un daño para que surja la obligación de indemnizar el mismo. Tiene que existir una causalidad directa e inmediata entre el funcionamiento del servicio público de que se trate y el daño por el que se plantea la reclamación y, en el siniestro de (la reclamante) no ocurre así por la intervención de un tercero (...) que realizaba obras de zanja en la zona, como reconoció la propia interesada a la patrulla de la Policía Local que la auxilió y a la que declaró que había caído ‘por culpa de la gravilla que hay en la acera debido a las obras que se están realizando’, lo que también observaron los policías según consta en el atestado, pues en él dicen que al llegar al lugar del suceso vieron a la interesada tirada en el suelo y observaron ‘el mal estado de la vía por unas obras que se están realizando en la misma’. Obras que según la licencia municipal eran para zanjas, canalizaciones y arquetas y cuyo titular era la mencionada empresa”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 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 Oviedo objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin un enlace para el acceso al 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

Oviedo, 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 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).

En cuanto a la acreditación de la representación, este Consejo se ha venido pronunciando sobre su carácter esencial, habiendo destacado (por todos, Dictamen 76/2025) que, en ausencia de prueba, la Administración está obligada a exigir -y los particulares a efectuar- su acreditación, todo ello de conformidad con lo establecido en los artículos 68.1 y 5.6 de la LPAC.

En el caso objeto de análisis, el abogado acompaña la reclamación de un escrito privado suscrito por aquella otorgándole un poder, lo que no da debido cumplimiento a lo señalado en el apartado 4 del artículo 5 de la LPAC, conforme el cual “la representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia./ A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente”. Ahora bien, no cabe desconocer que se trata de un abogado perteneciente al Ilustre Colegio de Abogados de Oviedo que presenta una reclamación contra el Ayuntamiento de Oviedo, entidad que reconoce a los miembros de aquel, en virtud de convenio, la condición de representantes presuntos para las actuaciones que realicen en nombre de terceros. Y, en este sentido, habida cuenta de que la Administración no cuestiona la representación

ostentada por el actuante y que, como señalamos en el Dictamen Núm. 71/2025, la Administración “ha podido realizar las comprobaciones necesarias o requerir, cuando proceda, al letrado representante la aportación” de la documentación que corresponda conforme al convenio o “en virtud del artículo 5.7” de la LPAC, resultando conveniente, en todo caso, “dejar constancia expresa en el expediente de la validez de la representación conferida”. En suma, decíamos, “de lo dispuesto en el artículo 5.7 de la LPAC se desprende que la Administración puede requerir o no la precisa acreditación de la representación pero, si no dirige el requerimiento, la representación presunta ha de operar”.

El Ayuntamiento de Oviedo 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, 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, Dictamen Núm. 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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 22 de noviembre de 2024, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 7 de mayo del mismo año, por lo que, al margen de la fecha de determinación del alcance de las secuelas, 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 de la perjudicada y de la empresa adjudicataria de las obras -ambas interesadas en el procedimiento- y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que, a la fecha de entrada de la solicitud dictamen en este Consejo Consultivo, restaban unos días para rebasar el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. Presentada la reclamación, que ahora examinamos, con fecha 25 de octubre de 2024 y, recibida la solicitud de dictamen por este Consejo el día 25 de abril de 2025, no podrá la Administración aprobar en tiempo la correspondiente resolución. 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 aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial

de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos a consecuencia de una caída que la reclamante atribuye al estado en el que se encontraba la vía pública a consecuencia de las obras que en ella se estaban llevando a cabo.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de las lesiones alegadas, y la realidad de la caída que las ocasiona cabe estimarse probada a la vista del resto de la documentación incorporada al expediente, en particular el informe emitido por los agentes de la Policía Local intervinientes.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Oviedo, en cuanto titular de la vía en que se produjo el accidente.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener

en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Al respecto, venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 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. En este sentido, es igualmente doctrina constante de este Consejo que toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios inherentes a esa acción; singularmente, el peatón debe adoptar precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales, a las visibles del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al deambular por una zona pudiendo hacerlo por otra (por todos, Dictamen Núm. 25/2021).

Respecto a la realidad y mecánica de la caída, debe partirse de que la carga de la prueba pesa sobre quien reclama, de modo que la ausencia de prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron es suficiente para desestimar la reclamación presentada. Ahora bien, en atención a lo previsto en el artículo 77.1 de la LPAC ha de acudir a “los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”, lo que nos remite, en definitiva, a la valoración conjunta de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, tomando en consideración la “disponibilidad y facilidad probatoria” que asiste a las personas implicadas -artículo 217.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- a fin de no imponer esfuerzos desproporcionados que entrañen una suerte de *probatio diabolica* o una barrera disuasoria para quien no dispone de una prueba directa y cierta.

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.

No carece la interesada en este caso de medios de prueba, pues a pesar de que en el asunto ahora examinado la reclamación contiene una lacónica descripción de los hechos, limitándose a expresar sobre su mecánica que “sufrió una caída en la vía pública debido al mal estado de la misma por unas obras”, y dedicando todo el esfuerzo probatorio y argumental a la justificación de los daños, suplen esta notable deficiencia los informes aportados; los agentes de la

Policía Local dejan constancia de que la afectada verbaliza tras la caída que se debió a la presencia de gravilla en el suelo, y el informe del Servicio de Urgencias hospitalarias refleja que la paciente “refiere que resbaló con la gravilla de una obra y cayó sobre el lado izquierdo, sin golpearse la cabeza”.

De la documentación obrante en el expediente extraemos, además, que se trata de un accidente laboral *in itinere* y que la afectada reside en otra comunidad autónoma -por lo que no cabe exigirle un conocimiento detallado del entramado de accesos y edificios del campus-, lo que nos permite aceptar, considerando la amplitud de la zona afectada por las obras, que en este caso no podemos exigir la asunción de un riesgo derivado de transitar por un determinado lugar pudiendo hacerlo por otro. Seguidamente, debe indicarse que las fotografías incorporadas al informe emitido por la Policía Local se refieren a un paso de cebra o al acceso al mismo. Sobre el estado de la vía pública, estas fotografías no dejan lugar a dudas: la acera está llena de gravilla, faltando parte del adoquinado, con zonas de cemento lisas y restos de hormigón. En el paso de peatones falta parte del firme, y se aprecia la presencia de una lámina de hierro protectora que no cubre toda la zona picada ni está señalizada. Más adelante sí aparecen dos zonas delimitadas por un vallado, donde se encuentran las zanjas abiertas. En suma, una amplia zona de paso, cercana al vallado de la obra, muestra un estado lamentable sin que figure una señalización específica, más allá de que la presencia de obras resulte evidente a simple vista.

Las fotografías mencionadas se realizan el día de la caída, 7 de mayo de 2024. Los informes de visita de obra que presenta la empresa interesada son de otras fechas. Los de 22 y 29 de mayo ya muestran la obra en ese tramo terminada o prácticamente terminada; el del día 3, el más cercano a la fecha del accidente, muestra la zona externa a la delimitada por las vallas de protección, perfectamente limpia de restos de obra, al igual que las imágenes de días previos.

Al margen de que se trate de la zona en que se ubica el paso de cebra -aunque parece que la caída se produce en la acera de acceso al mismo- y, en todo caso, de una zona de paso y acceso a diversas instalaciones, entre ellas

varios edificios de la Universidad de Oviedo, la ejecución de las obras resulta determinante dado que en el día de los hechos, a tenor de lo constatado por los agentes de la Policía Local que acuden al lugar, ha llevado a que la zona se encuentre en un estado que genera un riesgo para viandantes y vehículos, debiendo tenerse en cuenta que a la hora del incidente aún no habían llegado los operarios ni el encargado de la obra al lugar, de lo que resulta que la vía pública permaneció así, al menos, desde la jornada de trabajo anterior, sin que a la luz de las fotografías pueda detectarse una zona de paso sin peligro en ese tramo.

La empresa interesada se limita a alegar que la obra contaba con la exigible señalización -en relación a las zanjas-, sin referirse al estado de la vía que muestran las fotografías que acompañan la reclamación y que conoce al formular sus alegaciones (pues las menciona), para argumentar que, en caso de admitirse la responsabilidad derivada del accidente, recaería sobre la Administración.

El informe del Jefe del Servicio de Infraestructuras menciona expresamente que "se da conocimiento a la empresa adjudicataria de las obras obligada a asumir la responsabilidad de los daños como se establece en el artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que impone al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requieran la ejecución del contrato". Sorprendentemente, la propuesta de resolución no valora el estado de la vía pública el día de los hechos, sino que fundamente su sentido desestimatorio en la "intervención de un tercero".

Admitiendo, en base al informe policial, que la caída de la reclamante se produce al resbalar sobre la gravilla y a la luz de su presencia en la vía pública de modo tal que resultaba difícil, si no imposible, sortearla, deben analizarse las consecuencias de la intervención de un tercero en relación con la obligación de mantenimiento de la vía pública.

Así las cosas, el artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico

español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), establece que la responsabilidad por los daños ocasionados en ejecución del contrato atañe, por regla general, al contratista, quien ha de afrontarla de no mediar título de imputación al servicio público. La nueva previsión contenida en el artículo 190 de la LCSP apunta en esta dirección cuando, entre las prerrogativas de la Administración pública, menciona expresamente la de “declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato”. Por ello, instada la vía de la responsabilidad patrimonial frente a la Administración, como sucede en este caso, esta debe no solo dar audiencia al contratista, sino también declarar su eventual responsabilidad y acudir a la acción de regreso cuando la indemnización se abone por la Administración, pues de lo contrario se cargaría sobre el todo social un montante indemnizatorio que atañe al haber de la empresa e implica la concreción de un riesgo que la ley residencia, con carácter general, en el contratista, no en la Administración contratante.

Así, este Consejo entiende que, instada la acción de responsabilidad patrimonial, aunque materialmente alcance o pese sobre el contratista interpuesto, el pago por la Administración asumiendo la obligación de repetir frente al contratista -obligado a responder por la normativa general contractual y la específica de los pliegos que disciplinan su vínculo con la Administración- es la postura más garante de la igualdad de la posición de los ciudadanos, en tanto que equipara la vía de resarcimiento cuando el servicio es prestado por la propia Administración y cuando es prestado por un contratista o concesionario, y evita con ello que se inutilice todo el procedimiento administrativo sustanciado a su instancia cuando como en este caso, la obra se ejecuta a instancias de la Administración. Se razona en la doctrina consultiva más reciente que “la Administración, como titular del servicio público, es responsable hacia los ciudadanos de los daños causados en la prestación de servicios públicos, sin perjuicio de su derecho a repetir frente a sus contratistas”, y el perjudicado “ostenta el derecho, constitucional y legislativamente reconocido”, a reclamar por esos daños, pesando sobre la Administración el deber de asegurar la

“completa reparación”, recordándose que también el artículo 1908 del Código Civil residencia la responsabilidad en “los propietarios” del elemento o instalación en diversos supuestos, por lo que se concluye que “ha de abonarse a la reclamante la cantidad por el Ayuntamiento, sin perjuicio de que este pueda repetirla frente al contratista” (por todos, Dictámenes 173/20 y 86/21 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid). En la misma línea se manifiestan otros Consejos Consultivos (entre otros, Dictámenes 44/2019 y 189/2021 del Consejo Consultivo de Canarias y Dictamen 511/2019 del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana). Tal como se puntualiza en el Dictamen 189/2021 del Consejo Consultivo de Canarias, cabe “la posibilidad de que la propuesta de resolución estime la reclamación, declare la responsabilidad del contratista y le exija a este el pago de la indemnización”, pero dado que se ha sustanciado un procedimiento de responsabilidad patrimonial y pesa el deber de asegurar la plena indemnidad, la Administración “también tiene la posibilidad legal de pagar la indemnización a la entidad reclamante, y seguidamente ejercer el derecho de repetición sobre la empresa concesionaria”. Al efecto, interesa señalar que la Administración dispone de potestades y prerrogativas para exigir el pago al contratista, habiendo declarado el Tribunal Supremo, respecto a la resolución que ponga fin al procedimiento de responsabilidad imputando la misma a una empresa contratista, que “esa misma resolución, una vez adquiere firmeza, es título suficiente para reclamar la Administración las cantidades abonadas a la entidad concertada, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento a esos concretos fines” (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:4019-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª).

Hemos de reparar además en que es común que el particular dirija su reclamación frente a la Administración correspondiente a través de un procedimiento administrativo que no requiere de asistencia técnica, de modo que una vez ventilada en ese procedimiento la causalidad del daño cuyo resarcimiento se impetra no procede inutilizar esta tramitación remitiendo al reclamante 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 supuestos de gestión directa de la garantía de un procedimiento administrativo informado por el principio de gratuidad.

Por otra parte, en este caso, si acudimos a la licencia municipal concedida, incorporada junto al informe del Jefe de Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo, concluimos que el estado de la acera y la calzada el día de los hechos evidencia el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte la empresa interesada. Desobedece el contenido de la licencia de obra, que exigía la debida protección en las zonas de paso de peatones “debiendo ofrecer seguridad al viandante”, prohibiendo que los residuos permanecieran en la vía pública. En la documentación de la obra se prevé específicamente la obligación del contratista de mantenimiento de la zona de las obras y sus alrededores, que deben permanecer limpios de escombros y materiales sobrantes, debiendo adoptarse medidas de prevención.

En definitiva, puede concluirse que la ubicación y alcance de la presencia de gravilla en la vía pública, además de otros restos de material de obra y las notables irregularidades generadas en el firme, fuera de los márgenes señalizados y delimitados mediante el uso de vallas, permiten considerar que la ejecución de las obras ha generado un riesgo que se ha materializado en el resultado sufrido por la interesada, debiendo estimarse su reclamación en la cuantía que se indique, reconociéndose la responsabilidad del Ayuntamiento de Oviedo con la obligación de repetir contra la empresa interesada.

SÉPTIMA.- Fijados los hechos y establecida la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el perjuicio ocasionado, resta analizar la valoración del daño.

Sobre el particular, la reclamación se acompaña de un informe pericial en base al cual formula la fijación de la cuantía de la indemnización solicitada, desglosada. La Instructora del procedimiento no ha efectuado, por su parte,

valoración alguna tomando como referencia los informes clínicos aportados; tampoco la empresa interesada se ha pronunciado sobre el particular.

Así las cosas, previo expediente contradictorio, corresponde a la Administración municipal valorar la cuantía del perjuicio derivado de la caída y fijar el importe de la indemnización.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo en los términos expuestos en el cuerpo de este dictamen e indemnizar a

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.