

Dictamen Núm. 182/2025

**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 9 de octubre 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 22 de septiembre de 2025 -registrada de entrada el día 23 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Corvera de Asturias formulada por ....., por los daños derivados de una caída producida tras pisar sobre una zona en mal estado, ubicada al borde de la carretera.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

**1.** Con fecha 29 de agosto de 2024, el interesado presenta en el Registro del Ayuntamiento de Corvera de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída que atribuye al mal estado del arcén de la carretera por el que transitaba.

Expone que el día 28 de junio de 2024, “en torno a las 10:00 horas (...) iba (...) por la carretera Puerto de Tarna, caminando por el lado (...) donde se

encuentra una valla, pisando sobre una zona embarrada, donde existía un desnivel y maleza, retorciendo el pie y cayendo de bruces”.

Señala que se trasladó a su centro de salud y, posteriormente, al Hospital ....., donde le diagnosticaron una fractura del quinto metatarsiano del pie derecho, debiendo todavía, a la fecha de presentación de su reclamación, utilizar bota ortopédica y hallándose pendiente de rehabilitación.

Refiere, asimismo, que informó de los hechos a la Policía Local.

Sostiene que la caída se produjo por el “pésimo estado de la acera, sin segar, sin limpiar, llena de barro y maleza que no permite ver donde se pisa”.

Interesa la testifical de una persona que habría presenciado los hechos y a la que identifica.

En relación con la cuantificación de la indemnización solicitada, manifiesta que, “estando a la espera de concluir el tratamiento médico y rehabilitador prescrito”, no puede proceder a su concreción.

Adjunta a su escrito, entre otros, copia del informe de la Policía Local -expedido el día 29 de junio de 2024- en el que consta que, el día 28 de junio de 2024 sobre las 21:30 horas, reciben una llamada telefónica del interesado advirtiéndoles de la caída, razón por la cual una patrulla se desplaza hasta el lugar de los hechos, donde toman fotografías del estado de la zona (dos, que se adjuntan al informe), señalando expresamente que no observan “ninguna anomalía en el terreno”; informe clínico de Urgencias del Hospital ....., en el que consta que el ingreso se produjo el día 28 de junio de 2024 (a las 16:18 horas) y en el que se le diagnostica al interesado una fractura del quinto metatarsiano del pie derecho y seis fotografías del estado general de la zona y del punto en el que el reclamante sostiene que se produjo la caída.

**2.** Mediante oficio de 18 de septiembre de 2024, la Secretaría General del Ayuntamiento comunica al interesado la fecha de recepción de su reclamación, las normas aplicables al procedimiento, la designación de instructora, el plazo máximo establecido para la resolución y para la notificación, así como los

efectos del silencio administrativo. Asimismo, se le requiere para proceder a la valoración económica del daño.

**3.** El día 9 de octubre de 2024, el reclamante presenta en el registro municipal un escrito por el que manifiesta no poder aportar, por el momento, la cuantificación de la indemnización reclamada.

No obstante, con fecha 10 de abril de 2025, cumple con el requerimiento presentando en el Registro Electrónico un escrito en el que fija el *quantum* indemnizatorio en ocho mil trescientos cincuenta y dos euros con cincuenta céntimos (8.352,50 €); asimismo, solicita ser informado acerca de la admisión de la testifical interesada y adjunta un informe clínico del Hospital ....., fechado a 5 de noviembre de 2024, por el que se procede a darle el alta.

**4.** El día 30 de julio de 2025, el Ingeniero municipal emite un informe en el que expone que aunque el accidentado “indique que los hechos acontecieron en la calle Puerto de Tarna de Cancienes, en realidad el lugar donde ocurrió la caída descrita, y que se muestra en las imágenes presentadas por el reclamante, se corresponde con el camino municipal (carretera) COR-196, ya que la calle Puerto de Tarna solo llega hasta el paso bajo las vías del ferrocarril (...). Tal como puede apreciarse en las fotografías incluidas en el informe policial, así como en las presentadas por el reclamante, se puede apreciar que, en el lugar en el que presuntamente ocurrieron los hechos, no existe acera alguna”, en contra de lo indicado por el interesado, “por lo que no es posible analizar su posible mal estado./ Tras visita realizada al lugar, y analizadas las imágenes recogidas en el expediente, se determina que en el lugar no existe acera y que el estado de la carretera en dicha zona es correcto./ De la descripción de los hechos (...) y de las fotografías presentadas (...), parece que (...), cuando circulaba por el lugar, pudo pisar fuera de la carretera, en la cuneta, la cual es de tierra./ Visto que, según lo recogido en el informe policial, los agentes no observaron ninguna anomalía en el terreno, que en dicha zona no existe acera, por lo que el reclamante circulaba por la carretera, la cual presentaba un

estado correcto, se entiende que, probablemente (...), no prestó la debida atención, saliéndose de la calzada y pisando fuera de la misma”.

Al informe se adjuntan varias fotografías, siendo una aérea -en la que se delimita el final de la calle Puerto de Tarna y se determina que el lugar donde tuvieron lugar los hechos no está dotado de aceras- y otras cuatro en las que se aprecia el estado del punto donde se produjo el accidente y el general de la zona.

**5.** Con fecha 6 de agosto de 2025, la Instructora del procedimiento decide inadmitir la práctica de la prueba testifical interesada, “al considerar que la práctica de la misma no resulta útil, determinante ni decisiva para la resolución del expediente, a la vista del resto de prueba documental obrante en el mismo”.

**6.** Mediante oficio notificado al interesado el 12 de agosto de 2025, la Instructora le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, poniéndole de manifiesto el expediente para que proceda a su examen y advirtiéndole de que, en dicho plazo, podrá formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

El día 21 de agosto de 2025, el interesado presenta en el Registro Electrónico un escrito de alegaciones, en el que, además de reiterarse en el mal estado que presentaba la zona, puntualiza que “en las fotos se observa que la cuneta no está pisada porque iba por la carretera, no por la cuneta”.

**7.** El día 17 de septiembre de 2025, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Entiende que, “teniendo en cuenta que tanto las fotografías del informe policial, donde se destaca que no hay ninguna anomalía en la zona, como el informe técnico municipal donde se pone de manifiesto el estado de mantenimiento correcto de la carretera, permiten atribuir la caída sufrida a la culpa exclusiva del reclamante, al cumplir

el estado de la carretera los estándares que pueden ser exigidos a su estado de mantenimiento y conservación”.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de septiembre 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 núm. ....., adjuntando, a tal fin, los correspondientes enlaces para el acceso al 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 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 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.

El Ayuntamiento de Corvera de Asturias está pasivamente legitimado, como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

En el expediente ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 29 de agosto de 2024, habiendo sucedido la caída de la que trae origen el día 28 de junio de 2024; en tal tesitura, cabe estimar la reclamación tempestiva, al haber 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.

En lo referido a la denegación de la práctica de la testifical propuesta por el reclamante, procede recordar que el artículo 77.3 de la LPAC indica que “El instructor del procedimiento solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada” y que el artículo 77.2 de la LPAC únicamente exige la apertura de un período de prueba “Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija”. En el expediente analizado, ningún reproche cabe efectuar al hecho de que la Administración considere innecesario evacuar la testifical, considerando que ya se encuentra suficientemente orientada por la

documentación incorporada, y es palmario que ha motivado convenientemente su decisión de no admitirla.

Finalmente, se aprecia que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había rebasado 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.-** Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída producida tras pisar sobre una zona en mal estado, ubicada al borde de una carretera.

La realidad del accidente no es cuestionada por la Administración -quien, por cierto, estimó innecesaria la testifical interesada por el reclamante- y la documentación médica incorporada al expediente acredita la efectividad de un daño. 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 al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

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 que, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas se extiendan a que se elimine, de manera perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que resultaría inasumible o inabordable (por todos, Dictamen Núm. 267/2019). 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 (Dictamen Núm. 33/2025).

Precisamente en relación con las circunstancias concurrentes, también hemos subrayado en ocasiones precedentes que “la ubicación del obstáculo en la calzada y no en la acera es determinante, pues, aunque ese espacio puede ser utilizado por los peatones excepcionalmente, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y adoptando un

cuidado especial” (por todos, Dictámenes Núm. 397/2009, 36/2012, 192/2015 y 109/2019).

Por otro lado, desde el inicio de su función consultiva, este Consejo viene advirtiendo que quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un espacio en el que hay obstáculos ordinarios diversos, por lo que el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales, a las circunstancias visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 177/2020).

En el asunto sometido a nuestra consideración, debemos analizar las circunstancias contextuales de la caída para, a continuación, dilucidar si se ha infringido el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas y el daño puede imputarse o no al funcionamiento del servicio público.

El suceso se produce, a tenor del informe de los servicios técnicos, en “el camino municipal (carretera) COR-196” y fuera, aunque a escasa distancia, de la zona dotada de aceras. Por otra parte, según refiere el propio reclamante en su escrito inicial, tuvo lugar “en torno a las 10:00 horas” de un 28 de junio, por lo que ninguna duda ofrece la presencia de luz natural suficiente en aquellos momentos.

El interesado señala en su reclamación que iba “por la carretera Puerto de Tarna, caminando por el lado (...) donde se encuentra una valla, pisando sobre una zona embarrada, donde existía un desnivel y maleza, retorciendo el pie y cayendo de bruces” y achaca el accidente al “pésimo estado de la acera, sin segar, sin limpiar, llena de barro y maleza que no permite ver donde se pisa”; ya en trámite de audiencia, puntualiza que “iba por la carretera, no por la cuneta”.

Pues bien, la narrativa del reclamante resulta confusa, quedando sin concretar la mecánica exacta del accidente, esto es, cómo y con qué se torció el pie. Justamente en relación con esto, la irregularidad a la que el interesado parece apuntar en sus fotografías (al utilizar una cinta métrica) no semeja que

hubiese alcanzado a ser la causante del accidente, puesto que, por su aspecto externo (únicamente tierra movida), no habría mantenido el estado que presentaba en el material gráfico si hubiese sido pisada previamente.

Dicho esto, todo parece indicar que el accidentado que iba caminando por el margen de la carretera (refiere "zona embarrada, donde existía un desnivel y maleza") cuando se le tuerce el pie derecho y cae.

El material fotográfico incorporado al expediente, tanto por el interesado como por la Administración, avala claramente lo señalado en los informes de la Policía Local -acerca de que no observa "ninguna anomalía en el terreno"- y de los servicios técnicos municipales, cuando indican que "el estado de la carretera en dicha zona es correcto". Así pues, por lo que atañe al funcionamiento del servicio público, no se evidencia deterioro alguno que permitiese entender infringidos los estándares de conservación exigibles, por lo que ello no puede erigirse en causa hábil de un percance que, por otra parte, ocurre a plena luz del día.

A la vista de lo hasta aquí expuesto, consideramos que la causa de la caída por la que se reclama no puede imputarse a un servicio público que se ofrecía en el marco de los estándares admitidos.

En suma, las consecuencias del accidente no resultan imputables 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. Lo que ha de demandarse del servicio público es 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, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

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.